UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE SUR LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902
RELATIVE A LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

LE BUREAU D'HYGIÈNE DE BESANÇON

« Hominés ad deos nulla re propius accedunt
quam salutem hominibus dando. »
CICÉRON — *Pro Marcello.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Juridiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON
Le jeudi 12 juin 1913, à 1 heure et demie.

PAR
Albert CUGNIER
Juge suppléant au Tribunal civil de Lyon.

Sous la présidence de M. DELPECH, professeur,
assisté de MM. VIGNES, professeur.
DOLLÉANS, professeur-adjoint.

LYON
A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR DE L'UNIVERSITÉ
4, RUE GENTIL, 4
1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535717_0020

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE SUR LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902
RELATIVE A LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

LE BUREAU D'HYGIÈNE DE BESANÇON

« Homines ad deos nulla re propius accedunt
quam salutem hominibus dando. »
CICÉRON — *Pro Marcello.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences Juridiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON
Le jeudi 12 juin 1913, a 1 heure et demie.

ACAD.
LOCAL BAT.
BIBL.

PAR
Albert CUGNIER
Juge suppléant au Tribunal civil de Lyon.

Sous la présidence de M. DELPECH, professeur,
assisté de MM. VIGNES, professeur.
DOLLÉANS, professeur-adjoint.

LYON
A. REY, IMPRIMEUR-ÉDITEUR DE L'UNIVERSITÉ
4, RUE GENTIL, 4
1913

BIBLIOGRAPHIE

Baudin et Jeannot. — *Besançon en 1888*, Besançon, Dodivers, 1889.

Baudin et Jeannot. — *Annuaire démographique et sanitaire*, années 1890-1891-1892, Besançon, Dodivers, 1893.

Baudin et Jeannot. — *Besançon en 1898. Dix années d'études démographiques et sanitaires (1888-1898)*, Besançon, Dodivers, 1899.

Dr Baudin. — L'année démographique et sanitaire, 1901 *(Revue Médicale de Franche-Comté*, 10 juin 1902, p. 121 à 127).

Dr Baudin. — *L'année démographique et sanitaire 1903. Besançon en 1903*, Dodivers, 1904.

Dr Baudin. — La tuberculose en Franche-Comté, plus particulièrement dans le Doubs et à Besançon *(Revue Médicale de Franche-Comté*, 10 novembre 1903, p. 176 à 188).

Dr Baudin. — *La dernière année démographique et sanitaire, Besançon en 1904.* Besançon, Dodivers, 1905.

Dr Baudin. — *L'année démographique et sanitaire 1907*, Besançon, Dodivers, 1908.

Dr Baudin. — Les immeubles insalubres et la loi sanitaire de 1902 *(Revue Médicale de Franche-Comté*, 1905, nos 8 et 9, p. 113 à 120, 129 à 135).

Albert Bluzet. — Rapports de l'Inspection générale des services administratifs *(Journal Officiel*, 2 août 1909, 6 décembre 1910, 6 août 1912).

Ch. Bourguignon. — *Des attributions de l'autorité municipale en matière d'hygiène* (thèse Bordeaux, 1910).

— *Bulletin officiel de la commune de Besançon.*

Dr Chalot. — *Les Bureaux d'hygiène de France.* Imp. coopérative de Toulouse, 1906.

Dr Chapoy. — Besançon et son état sanitaire, esquisse critique d'hygiène locale (*Bulletin de la Société de Médecine de Besançon*, 3e série, n° 1, 1888, p. 15 à 46).

Dr Coutenot. — *La fièvre typhoïde. Monographie clinique et thérapeutique*, Besançon, Jacquin, 1892.

Dalloz. — *Recueil de Jurisprudence.*

Fillassier. — *Détermination des pouvoirs publics en matière d'hygiène* (thèse Paris, 1899).

Prof. Gaucher. — *Rapport de la Commission permanente des épidémies*, 1910-1911.

Dr Gauderon. — *La fièvre typhoïde à Besançon.*

Imbart de la Tour. — La défense de la santé publique (*Annales des Sciences politiques*, Paris, Alcan, 1908).

Lacomme. — Questions pratiques de législation ouvrière, 1er fascicule de 1913, Paris, Rousseau.

Dr Martin et Bluzet. — *Commentaire administratif et technique de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique*, Paris, 1903.

Médus. — *La protection de la santé publique* (thèse Toulouse, 1910).

Monod. — *La santé publique. Législation sanitaire de la France*, Paris, Hachette, 1904.

Dr Meynier. — *Etudes hygiéniques sur Besançon*, 1876.

Dr Mosny. — *La protection de la santé publique*, Paris, Baillière, 1904.

F. Pic. — *Les règlements sanitaires communaux* (thèse Paris, 1906).

Dr Prieur. — *Les épidémies de fièvre typhoïde à Besançon* (thèse Nancy, 1905).

— *Recueil des actes administratifs de la préfecture du Doubs.*

— *Revue pratique d'Hygiène municipale urbaine et rurale.*

Roux. — *Notes sous arrêts de Cassation* S. 1905, I, 425 ; S. 1909, I, 585.

Sirey. — *Recueil général des lois et arrêts.*

Strauss et Fillassier. — *Commentaire de la loi du 15 février 1902*, Paris, 1905.

Dr Thoinot. — Etude sur les causes de la fièvre typhoïde à

Besançon et en particulier sur les causes de l'épidémie d'octobre 1893 à mars 1894 (*Annales d'Hygiène publique et de Médecine légale*, février 1895).

Trélat. — *La loi du 15 février 1902. Ses conséquences juridiques et pratiques dans les communes*, Paris, Dupont, 1905.

Wurtz et Mosny. — *Rapport de la Commission permanente des épidémies*, 1910-1911.

ÉTUDE SUR LA LOI DU 15 FÉVRIER 1902
RELATIVE A LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

LE BUREAU D'HYGIÈNE
DE BESANÇON

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE ABRÉGÉE DE LA LÉGISLATION SANITAIRE DES IMMEUBLES EN FRANCE

L'article 544 du Code civil définit le droit de propriété : « Le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements. » Le propriétaire peut tirer de sa chose le maximum d'utilité, allant parfois jusqu'à la détruire, il peut causer du fait de cette destruction le plus grave préjudice à ses voisins, exposer ceux-ci aux pires dangers, il n'encourt aucune responsabilité, il n'est passible d'aucune peine, si aucun texte de loi, si aucun règlement ne lui impose le respect de la liberté d'autrui. Et pourtant il est impossible de lui reconnaître le droit de porter atteinte à l'existence de ses semblables et de compromettre par son fait l'hygiène et la santé

publiques. Plus qu'en toute autre matière, le législateur doit s'efforcer de limiter ces pouvoirs par trop absolus. En matière sanitaire, il faut que, sous la menace de sanctions parfois rigoureuses, chaque individu comprenne enfin que les autres ont besoin d'être protégés contre lui-même, et que, si son droit de propriété se trouve parfois diminué, il assure par ce fait même la liberté de tous. Il faut qu'il comprenne aussi que les mesures prises par le législateur ne sont pas « une tyranie insupportable », et cède à l'avis que ce législateur lui donne : « Ce n'est pas vous que je défends contre vous-même, ce sont les autres que je défends contre vous [1]. » Les découvertes scientifiques qui ont illustré notre pays au XIX^e^ siècle rendent plus que jamais nécessaire, en matière d'hygiène, l'intervention des pouvoirs publics. La cause des maladies les plus graves est actuellement connue. Il est possible de se prémunir contre elles, mais à la condition que chacun en particulier prenne soin de respecter les mesures prises dans un intérêt général. Le rôle du législateur en matière d'hygiène et de salubrité publique n'est pas de restreindre la liberté du propriétaire ; il tend au contraire à la lui donner plus grande, en lui assurant un bien être et un confort persistants. « La coercition légale, dans la limite où elle est démontrée nécessaire à la protection de la santé du plus grand nombre, non seulement est légitime mais s'impose aux sociétés comme un de leurs devoirs essentiels [2]. »

[1] Henri Monod, *la Santé publique*, p. 6.
[2] Monod, p. 8.

Ce devoir essentiel a-t-il bien été rempli au cours du XIX^e^ siècle ? A consulter les documents législatifs sur la question, il semble bien que non. Il faut arriver à la loi du 15 février 1902 pour voir enfin apparaître le véritable Code de l'hygiène publique. Jusqu'alors deux lois très imparfaites, respectueuses à l'excès du droit de propriété, présentaient des lacunes et des défectuosités telles qu'en réalité elles étaient méconnues. Ces deux lois sont : 1° la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres, et 2° la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. Nous allons essayer de retracer ici leurs imperfections.

I. LA LOI DU 13 AVRIL 1850 SUR LES LOGEMENTS INSALUBRES.

Dans son chapitre II, articles 11 à 18 inclus, la loi du 15 février 1902 s'occupe des mesures sanitaires relatives aux immeubles. De ce fait, les dispositions antérieures contenues dans la loi du 13 avril 1850 se trouvent profondément remaniées et modifiées. La loi de 1850 ne visait en effet que « les logements ou dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres personnes que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager (article premier) ». Par un souci évidemment exagéré du droit de propriété, l'application des mesures d'assainissement était restreinte aux immeubles mis en location « comme si tout immeuble insalubre ne constituait pas un foyer rayonnant d'épidémie, comme si l'avarice d'un homme pouvait compromettre l'avenir de sa famille et de tous ceux qui,

attachés à sa personne, partagent son habitation [1] ». Suivant l'expression du rapporteur de la loi, on laissait au propriétaire « la triste liberté du suicide. » Et même, les mesures édictées étaient-elles obligatoires ? Les municipalités « pouvaient créer une commission des logements insalubres, elles n'y étaient tenues en aucune façon ; de plus la procédure à suivre était longue, hérissée de difficultés telles que le propriétaire de l'immeuble incriminé pouvait sans aucune hésitation laisser s'engager une action judiciaire d'une durée indéfinie et qui, le plus souvent, se terminait à la confusion de la commission [2]. » En effet l'insalubrité devait être inhérente à l'habitation. (Art. 10.) « S'il est reconnu que les causes d'insalubrité sont dépendantes de l'habitation elle-même... » et l'administration municipale ne pouvait intervenir que si « l'insalubrité résultait de l'état même de l'habitation et de la construction des bâtiments mis en location (Conseil de préfecture de la Seine, 30 juin 1869) », de telle sorte que l'occupant pouvait exercer la profession la plus dangereuse pour le voisin, la loi de 1850 ne l'atteignait en aucune façon, et « on ne saurait, sans en méconnaître l'esprit et le texte formel, l'appliquer à l'insalubrité résultant de l'exercice de certaines professions pour lesquelles existe une législation spéciale, relative aux établisse-

[1] Ch. Bourguignon, *Des Attributions de l'autorité municipale en matière d'hygiène* (thèse Bordeaux, 1910, p. 51).

[2] On a cité à la Chambre des députés, en 1898, une affaire Dillais qui, introduite en 1876, était venue cinq fois devant la Commission des logements insalubres, quatre fois devant le Conseil de préfecture, une fois devant le Conseil d'Etat et qui, en 1882, était encore pendante devant le Conseil de préfecture *(ibid.)*, p. 61.

ments dangereux, insalubres ou incommodes. » *(Ibid.)* Il importait donc de soigneusement distinguer l'immeuble insalubre de l'*établissement* insalubre que visait une autre législation : l'immeuble insalubre en soi de l'immeuble insalubre par l'usage qui en était fait (Conseil de préfecture de la Seine, 31 octobre 1871). En résumé, législation mal définie, exécution laissée à l'arbitraire des municipalités qui décident si le fonctionnement des commissions des logements insalubres paraît utile. La commission est créée ; pour entrer en action, elle doit être saisie d'une plainte (art. 3). Elle fait une enquête et rédige un rapport. Si les conclusions en sont affirmatives, il appartient au conseil municipal de prendre une décision. Celle-ci est communiquée aux intéressés qui ont un mois pour en prendre connaissance et formuler leurs observations. Le conseil municipal dira si les habitations incriminées doivent être assainies ; il n'est pas lié par les conclusions de la commission, simple organe consultatif. L'immeuble est-il susceptible d'assainissement ? Le conseil municipal fixe les travaux à exécuter, les délais de leur achèvement. Un arrêté municipal est pris et communiqué aux propriétaires, mais ceux-ci peuvent pendant un mois se pourvoir devant le Conseil de préfecture contre la décision municipale et devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté du conseil de préfecture ; le Conseil d'Etat peut faire procéder à une vérification. Si le procès se termine « par le triomphe de l'administration » et si le propriétaire se refuse à exécuter les travaux d'assainissement proposés par la commission des logements insalubres, et imposés par le conseil

municipal, contravention est dressée qui entraîne une amende de 16 à 100 francs. Si, un an après, les travaux ne sont pas exécutés, le propriétaire est à nouveau traduit devant le tribunal et peut être condamné à une amende équivalente à la valeur ou même au double de la valeur des travaux effectués (art. 9). « Amende ridiculement insignifiante pour la première contravention, considérable peut-être, excessive même pour la deuxième [1] ». Fort heureusement, l'article 12 admettait des circonstances atténuantes et « bien rarement on vit l'amende, en cas de récidive, dépasser cinquante francs, jamais elle n'a excédé cent francs ».

En résumé, le Conseil municipal est seul juge de l'application de la loi du 13 avril 1850. Il crée, s'il s'il le juge à propos, une commission des logements insalubres, fait état, à son gré, des avis de cette commission, ordonne l'assainissement des immeubles signalés, mais sans indiquer le détail des travaux à exécuter, la fin sans préjuger les moyens. Quel en a été le résultat pratique?« Au lendemain de la loi, sur 36.000 communes, 288 seulement avaient une commission ; en fait bien peu d'entre ces commissions fonctionnèrent, dans quelques villes seulement. Il n'en restait plus qu'une dizaine en 1873, 4 ou 5 en 1883 [2]. »

La loi du 13 avril 1850 a été abrogée par l'article 31 de la loi du 15 février 1902. « La loi du 13 avril 1850 est abrogée, ainsi que toutes les dispositions des lois antérieures contraires à la présente loi. » La législa-

[1] Dr Baudin, *Revue médicale de Franche-Comté*, Besançon, Dodivers, 1905.

[2] Bourguignon, *op. cit.*, p. 59.

tion de 1902 a modifié complètement la procédure d'assainissement des immeubles et étendu son action non plus seulement aux immeubles en location, mais à tout immeuble bâti on non, attenant ou non à la voie publique, dangereux pour la santé des occupants et des voisins (art. 12). Autre modification très importante : il appartient au maire de décider de l'opportunité des travaux d'assainissement. Il réunit la commission sanitaire et la consulte : 1° sur l'utilité et la nature des travaux ; 2° l'interdiction d'habiter tout ou partie de l'immeuble jusqu'à disparition des causes d'insalubrité. Le maire prend ensuite un arrêté pour ordonner les travaux : les propriétaires intéressés ont un recours devant le Conseil de préfecture (art. 13) contre l'arrêté du maire. La loi ne parle pas de l'appel devant le Conseil d'Etat, mais « il n'est pas douteux que le droit de recourir devant la haute juridiction administrative ne soit assuré aux plaideurs de telle sorte que, dans la pratique, les dispositions prises par les municipalités pourront être suspendues d'une manière sensible, sinon définitivement annulées par suite de décisions de justice rapportant tout ou partie des prescriptions édictées [1] ».

Ainsi donc la nouvelle législation n'a modifié que la définition de l'immeuble insalubre et a rendu aux maires l'initiative des mesures prévues par la loi de 1850. Il faudrait « une épidémie ou un autre danger imminent pour la santé publique » pour que le préfet

[1] Trélat, *la Loi du 15 février 1902, ses conséquences juridiques et pratiques dans les communes*, 2e partie, p. 19, lib. administrative Paul Dupont, 1905.

intervînt [1]. Ajoutons qu'entre la décision du maire, après avis de la commission sanitaire, et le recours du propriétaire au Conseil de préfecture, s'interpose le préfet « qui saisit, s'il y a lieu, le Conseil départemental d'hygiène ». Le propriétaire est prévenu quinze jours au moins à l'avance de la convocation du Conseil d'hygiène ; il peut se présenter devant ce Conseil. Celui-ci « fixe le délai dans lequel les travaux doivent être exécutés ou dans lequel l'immeuble cessera d'être habité en totalité ou en partie », délai qui « ne commence à courir qu'à partir de l'expiration du délai de recours ouvert aux intéressés par l'article 13 ». Strauss et Fillassier estiment « qu'en cas d'accord dans une affaire entre le maire et la commission sanitaire, les délais d'exécution ne commenceront à courir que trois mois ou trois mois et demi après l'intervention du maire [2]. S'il y a conflit entre le maire et la commission sanitaire, les délais ci-dessus, en tenant compte des transmissions, correspondances, etc., doivent être au minimum augmentés d'un mois. Enfin, s'il y a recours au Conseil de préfecture et au Conseil d'Etat, les délais anciens reparaissent [3] ». Nous voyons donc que la cause de l'assainissement des immeubles n'a pas sensiblement profité de la nouvelle législation, que « si la santé

[1] Trélat, *ibid.*, p. 19.

[2] Savoir : rapport du maire, quinze jours. Transmission à la Commission et fixation de la date de discussion, quinze jours. Délai donné aux intéressés, quinze jours. Contre-enquête de la Commission, quinze jours. Arrêté du maire et notification, quinze jours. Délai de recours, treize jours = un mois. Strauss et Fillassier, *Commentaire de la loi de 1902*, p. 350.

[3] *Ibid.*, p. 351.

publique doit-être protégée avec efficacité, il convient de permettre aux propriétaires de se défendre lorsqu'ils estiment que leurs intérêts sont menacés [1] ».

Lorsque la procédure est terminée, si l'arrêté a été maintenu, le propriétaire récalcitrant sera traduit devant le Tribunal de simple police qui autorise le maire à faire exécuter les travaux, d'office, aux frais du contrevenant, sans préjudice de l'article 471 § 15 du Code pénal. (Notons en passant que l'article 471 punit la contravention. De droit commun, et d'après l'article 640 du Code d'instruction criminelle, la prescription en la matière s'accomplit par une année. En matière d'hygiène, au contraire, la Jurisprudence décide que la contravention à un arrêté municipal ordonnant aux propriétaires l'exécution de certains travaux dans un but d'hygiène publique, se renouvelle chaque jour et se continue tant que les travaux n'ont pas été exécutés. En conséquence l'action publique est recevable et n'est pas éteinte par la prescription, alors même qu'il se serait écoulé plus d'un an depuis l'expiration du délai fixé par l'arrêté pour l'exécution des travaux. Cass. Crim., 13 juillet 1911. D. 1912. 5e partie, p. 13.)

Quoi qu'il en soit des objections opposables à la nouvelle législation des immeubles insalubres, « les articles 12 à 18 de la loi nouvelle donnent aux maires, en vue d'assurer la salubrité des habitations existantes, des moyens d'agir et même de contraindre, dont ils tireront un meilleur parti que de la législation vague de

[1] Strauss et Fillassier, *Ibid.*, p. 351 *in fine*.

1850 et dont les particuliers n'auront à regretter les rigueurs que s'ils mettent de l'inertie ou du mauvais vouloir à se conformer à de justes prescriptions[1] ».

II. LA LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884

Arrivons à la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. Dans son article 97, elle décide : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. Elle comprend notamment : n° 6, le soin de prévénir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure. » Il importe de constater tout de suite que, si le texte de cet article rappelle parfois le maire à l'observation de ses devoirs de bon administrateur communal, il risque souvent de rester lettre morte, car souvent il se heurtera à une résistance opiniâtre des habitants de la commune. Le maire ne peut prendre, sans crainte de les mécontenter, « ces précautions convenables ». Il faut nécessairement qu'il leur fasse apporter un léger changement à leur existence journalière et atteigne pour réussir dans sa tâche le plus sacré des droits de ses concitoyens : le droit de propriété. La loi du 15 février 1902 a-t-elle sur ce point encore modifié l'état de choses antérieur ?

[1] Trélat, *op. cit.*, p. 21.

Dans son article premier elle déclare : « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du conseil municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire : 1° les précautions à prendre en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles visées à l'article 4 de la présente loi, spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion ; 2° les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni, et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées. » Qu'est-ce à dire ? Le pouvoir du maire, d'après la loi nouvelle, est mieux défini et précisé. Ce qui, en 1884, était simple faculté pour lui, devient, en 1902, une obligation. Le maire, après avis du Conseil municipal, doit prendre des arrêtés municipaux portant règlement sanitaire. Pour la première fois dans la loi apparaît la question de la désinfection et la question des mesures prophylactiques en cas d'épidémie. Le règlement municipal détermine aussi les prescriptions destinées à assurer la salubrité des habitations. (Nous avons vu dans les pages qui précèdent la grande innovation réalisée sur ce dernier point sur la loi de 1850.) Enfin le maire s'occupe de l'alimentation en eau potable et de l'éva-

cuation des matières usées. Jusqu'alors la jurisprudence exigeait, pour que l'intervention du maire fût régulière, que la salubrité publique fût en cause. « Il fallait que les causes d'insalubrité dans les habitations privées fussent de nature à nuire non seulement aux locataires, mais encore à l'ensemble des habitants de la commune [1]. » Ce n'est pas tout : « Les arrêtés municipaux étaient rigoureusement annulés pour excès de pouvoir, dès qu'ils déterminaient les moyens à employer pour faire cesser une cause d'insalubrité [2]. » Actuellement le rôle du maire est nettement déterminé. Chaque fois que la salubrité publique sera compromise, il est armé de pouvoirs nouveaux qui justifieront son intervention sans toutefois qu'elle puisse être illégale. Au surplus, le caractère obligatoire de la législation apparaît dans l'article 26 de la loi de 1902. L'article 136 de la loi du 5 avril 1884 ne faisait aucune allusion aux dépenses occasionnées par l'application de l'article 97. Le maire devait provoquer une délibération de son Conseil municipal. Un refus de ce dernier paralysait absolument toute initiative. L'article 26 de la loi nouvelle déclare que les dépenses occasionnées par son application sont obligatoires. En cas de contestation sur leur nécessité, il est statué au Conseil d'Etat.

Comment donc sera respectée la légalité ? En d'autres termes, quelle est, en matière de salubrité, l'étendue exacte des pouvoirs de l'autorité munici-

[1] Cass., 22 juin 1900. S., 1901, 1, 377.
[2] Cass., 22 juillet 1893. D., 1894, 3, 18.

pale ? La réponse à cette question se trouve dans une note sous un jugement du Tribunal de simple police de Bordeaux du 11 février 1905 [1]. « En prenant à la lettre l'article 97, § 1 de la loi du 5 avril 1884, il semblerait que ces pouvoirs sont illimités. Conférer à l'autorité municipale, est-il déclaré, et cela bien avant la loi précitée, dans une note sous un arrêt de la Cour de Cassation du 23 juillet 1864 [2], le droit de prendre des précautions convenables pour prévenir les épidémies, c'est évidemment l'établir juge des moyens qui peuvent atteindre ce but. Comment cette autorité pourrait-elle remplir l'importante mission confiée à sa vigilance si elle devait s'en rapporter aux essais divers que feraient les habitants, si elle n'avait le droit de prescrire l'emploi des moyens dont elle a fait étudier et constater l'efficacité. Les intéressés lésés dans leur droit de propriété pourraient recourir à l'autorité supérieure... ». « Cependant, malgré leur gravité, ces raisons n'ont point prévalu. Cette interprétation extensive dont la conséquence était de livrer les droits des particuliers à l'appréciation souveraine, pour ne pas dire à l'arbitraire de l'autorité administrative, a été définitivement condamnée depuis 1864 par la jurisprudence, non seulement de la Cour de Cassation [3], mais encore du Conseil d'Etat [4] ». Sous le même juge-

[1] D., 1905, 2, 123.

[2] D., 1865, 1, 326.

[3] Cass., 27 juin 1879. D., 80, 1, 47 ; 16 décembre 1881. D., 82, 1, 185 ; 25 juillet 1885. D., 86, 1, 276 ; 26 mars 1887. D., 88, 1, 240 ; 28 juillet 1893. D., 1896, 1, 52 ; 29 juillet 1898. D., 1902, 1, 141.

[4] Conseil d'Etat, 5 mai 1865. D., 68, 3, 7 ; 12 mai 1882. D., 83, 3, 121 ; 7 mai 1886. D., 87, 3, 106 ; 23 décembre 1892. D., 94, 3,

ment du 11 février 1905 [1], M. Roux, professeur à la Faculté de Droit de Dijon, fait remarquer : « Si désormais, en effet, il est au pouvoir de l'autorité municipale d'imposer aux particuliers la mesure de salubrité à effectuer, c'est la fortune privée qui est mise à la disposition de l'autorité municipale... Ce qu'a voulu essentiellement le législateur, c'est rendre indiscutable le pouvoir de police que les maires tenaient des lois antérieures, c'est l'affirmer en le rappelant à nouveau et en assurer l'exécution par de nouvelles prescriptions. La loi de 1902 apporte simplement une sanction aux lois antérieures et assure le but que celles-ci avaient en vue, mais qu'en laissant trop à l'initiative des municipalités, elles n'avaient pu obtenir.

Ce caractère de loi exécutoire, la loi de 1902 le consacre formellement lorsqu'elle dit que le maire est tenu de déterminer les précautions à prendre en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 pour atteindre le but qu'il se propose. »

Il semble nettement que le principe suivant doive être posé : « L'autorité municipale doit s'abstenir d'imposer à l'exercice du droit de propriété des restrictions non commandées par l'intérêt général. »

« Qu'a fait la loi de 1902 ? On pourrait soutenir que la loi de 1902 a modifié les règles précédemment admises en se prévalant de son article premier. Nous ne pensons pas que pareille solution doive triompher. Que la loi nouvelle ait étendu les droits que l'autorité municipale

18 ; 1er mai 1896, D., 1897, 3, 60 ; 7 décembre 1900. D., 1902, 3, 14.

[1] Sirey, 1905, 2, 249.

tenait de la législation antérieure, cela résulte de l'ensemble de ses dispositions. Mais les termes de l'article premier, pour généraux qu'ils soient, ne le sont cependant pas plus que ceux de la loi de 1884 et que ceux de l'article 3, titre II, de la loi des 16-24 août 1790. La loi a chargé uniquement les maires, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du Conseil municipal, et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire, les diverses précautions à prendre... Ces formules sont les mêmes que celles dont se servait la législation antérieure. Pas plus que celle-ci, la loi nouvelle n'autorise les maires à déterminer eux-mêmes la nature et l'importance des travaux qui doivent être effectués... La seule innovation de la loi de 1902 consiste en ceci que, plus impérative que les dispositions qui l'ont précédée, la loi nouvelle a obligé les maires à faire un règlement sanitaire pour leur commune. Au surplus, à défaut d'une disposition absolument explicite, il ne saurait appartenir à l'autorité municipale de méconnaître le droit de propriété ou d'y porter atteinte. »

III. LA LOI SUR LA SANTÉ PUBLIQUE DU 15 FÉVRIER 1902

Ainsi donc, pure faculté en 1884, l'intervention du maire en matière de salubrité publique est devenue obligatoire en 1902. Les pouvoirs du maire ont été non pas augmentés, mais, tout en étant précisés, maintenus toujours dans la nécessité d'observer sans cesse la légalité et surtout de concilier deux idées absolument contraires l'une à l'autre : l'intérêt général et la propriété privée. Nous avons recherché, avant de formuler

pareille opinion, si la Jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État pouvaient sur ce point nous opposer un démenti quelconque. De tous les arrêts que nous rapporterons ci-après, il n'en est pas un seul qui soit contraire à notre système. Nous verrons que, chaque fois qu'un maire a pris un arrêté portant l'atteinte même la plus minime aux droits de propriété, à la liberté du commerce et de l'industrie, le contrôle des autorités dont nous rappellerons les décisions a su toujours faire sentir à l'autorité municipale qu'elle avait outrepassé ses droits. M. Teissier, commissaire du gouvernement au Conseil d'État, s'exprime en ces termes, sous un arrêt de cette juridiction du 5 juin 1908[1] : « Les seules restrictions à l'exercice de ce pouvoir de réglementation sont celles qui résultent de la nécessité de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû au droit de propriété et à la liberté de l'industrie... » et il ajoute : « ... Est-ce à dire que les maires vont se trouver investis, en matière de police sanitaire, de pouvoirs absolument arbitraires et qu'ils pourront librement insérer dans leurs règlements les dispositions les plus fantaisistes et les plus attentatoires au droit de propriété ? En aucune façon, et le juge, aussi bien celui de la répression que celui des excès de pouvoir, aura à rechercher si les maires n'ont pas fait de leurs attributions réglementaires un usage abusif et condamnable. » Et M. Teissier se fait en quelque sorte le continuateur de M. Cornil[2], qui,

[1] S., 1909, 3, 113. Lebon, 1908, 613.

[2] Professeur à la Faculté de Médecine de Paris, sénateur.

dans son rapport au Sénat [1], déclarait : « Les pouvoirs conférés aux maires en matière d'hygiène sont limités par l'obligation de respecter les principes du droit public, c'est-à-dire la liberté individuelle, la liberté du commerce, de l'industrie et de la propriété. » M. Hauriou exprime la même opinion : « En matière de police, dit-il, la tentation est grande d'adapter la maxime que la fin justifie les moyens. Mais il faut réfréner cette tentation, car si l'on y cédait, il ne subsisterait plus ni liberté, ni propriété individuelle [2]. »

Ainsi donc, les pouvoirs du maire sont, d'après la loi du 15 février 1902, limités par le droit de propriété dans la mesure où il n'est pas incompatible avec la loi de 1902. De même qu'en 1906, les principes exposés par M. Pic, dans sa thèse [3], restent vrais aujourd'hui : « 1° Le maire ne peut aggraver les dispositions de la loi ou les violer ; 2° Le maire ne peut modifier le régime et l'économie des propriétés déjà existantes; 3° Le maire ne peut imposer aux propriétaires un moyen exclusivement obligatoire alors qu'il en existe ou peut en exister d'autres également efficaces pour atteindre le but poursuivi.

Les arrêts rapportés ci-après justifient en tous points l'opinion que nous nous permettons d'émettre dans ce travail.

« S'il appartient au maire d'user de ses pouvoirs de

[1] *Journal officiel*. Documents parlementaires, août 1896, p. 200 et suivantes.

[2] En note sous un arrêté du Conseil d'Etat du 5 juin 1908. S., 1909, 3, 113. Lebon, 1908, 613.

[3] *Les règlements sanitaires communaux*, Nevers, 1906, p. 137 et suiv.

police dans le cas où un particulier faisant soigner des malades à l'intérieur de son habitation, aurait négligé de prendre les précautions rendues nécessaires par la présence de ces malades, le maire ne peut, sans porter atteinte au droit de propriété, interdire au particulier de recevoir chez lui aucune personne affectée de tuberculose ou de toute autre maladie contagieuse (Conseil d'État, 18 mars 1898[2]). Dans une note sous cet arrêt de la juridiction administrative, M. Hauriou déclare que : « Si le but de la police, assurer l'ordre public, est objectif et paraît absolu, les moyens sont subjectifs et, par conséquent, relatifs, et, dans l'emploi de chacun d'eux, le pouvoir réglementaire est subordonné à la loi. Celà est fort heureux. Les libertés des citoyens méritent toutes une égale protection. Par des prescriptions modérées, en provoquant simplement le jeu normal des responsabilités nées de l'exercice de la liberté, les magistrats municipaux peuvent arriver à des résultats très satisfaisants. »

De même : « Aucun texte de loi ne permet au maire d'interdire la création ou le maintien d'asiles, maisons de santé et autres établissements privés de bienfaisance ou d'en subordonner l'ouverture à des conditions d'autorisation ou de contrôle. Par suite, doit être annulé un arrêté par lequel un maire a interdit de créer ou de maintenir dans les limites de l'octroi de la commune un établissement de cette nature, destiné à recevoir des tuberculeux, cancéreux ou toutes autres personnes atteintes de maladies épidémiques ou conta-

[1] S., 1899, 3, 1.

gieuses, et, par voie de conséquence, un arrêté qui a prescrit, en exécution du précédent arrêté, la fermeture de l'asile ouvert par un particulier dans sa maison d'habitation. » (Conseil d'État, 15 février 1901 [1]). Dans cette espèce, le maire n'avait même pas réservé aux propriétaires le droit de démontrer que leurs établissements ne présentaient aucun inconvénient pour la salubrité publique.

De même : « S'il appartient au maire de prescrire dans l'intérêt de la santé publique les précautions convenables, à l'effet de prévenir les dangers de contagion que pourrait présenter un établissement destiné à recevoir des lépreux, il ne peut, sans porter atteinte au droit de propriété de celui à qui appartient l'établissement, lui interdire de recevoir et de soigner chez lui des personnes atteintes de la lèpre. » (Conseil d'État, 19 décembre 1902 [2]).

De même : « S'il appartient au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prévenir par des précautions convenables les maladies épidémiques et contagieuses, aucun texte de loi en vigueur ne lui permet d'interdire l'affectation donnee à une propriété privée par l'établissement d'une garderie d'enfants. » (Cass. crim., 3 décembre 1904).

De même : « Un maire est autorisé, s'il y a lieu, à prescrire les mesures de précaution nécessaires pour qu'une école ne devienne pas un foyer d'insalubrité et ne compromette pas la santé publique, mais il ne peut,

[1] S., 1901, 3, 101.
[2] S., 1905, 3, 95.

sans excès de pouvoir, ordonner la fermeture pure et simple de ladite école, aucune disposition légale ne ncoférant à l'autorité municipale le droit d'ordonner la fermeture d'une école [1]. »

De même : « Le maire, ne pouvant, sans porter atteinte au droit de propriété, interdire de bâtir sans autorisation préalable sur des terrains ne confinant pas à la voie publique, l'arrêté par lequel il prend, à cet égard, des injonctions prohibitives, est nul et non obligatoire. »

Les dispositions de l'article 11 de la loi du 15 février 1902, d'après laquelle aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire, constatant que le projet présente les conditions de salubrité prescrites, n'est applicable qu'aux agglomérations de 20.000 habitants. Dans les agglomérations de moins de 20.000 habitants, le maire ne peut donc inscrire cette obligation dans le règlement sanitaire pris pour l'exécution de la loi de 1902. On soutiendrait vainement qu'en dehors de la loi de 1902, il puise ce droit dans l'article 97 de la loi du 5 avril 1884.

Mais les prescriptions de salubrité étant distinctes du permis de construire, le maire, s'il ne peut empêcher de construire par mesure préventive, en soumettant l'autorisation à certaines conditions, est en droit de prescrire toutes mesures utiles en vue de la salubrité. (Tribunal de simple police de Romilly-sur-Seine, 19 décembre 1905 [2]). Et l'arrêt cité précise bien la situation : « Il n'est pas douteux que le maire excé-

[1] Les deux arrêts au S., 1905, 1, 478.

[2] D., 1906, 2, 214.

derait ses pouvoirs en interdisant, par mesure générale, à un propriétaire de construire sur son terrain ; mais il lui appartient de subordonner l'autorisation à l'existence, dans le projet qui lui est soumis, des mesures de salubrité prescrites par la loi, et, en ce sens, la délivrance du permis de construire peut être considérée comme rentrant dans les mesures de salubrité, puisqu'elle est destinée à assurer l'accomplissement de ces dernières. »

De même : « S'il appartient au maire, en vertu des pouvoirs de police qui lui sont conférés par la loi du 5 avril 1884, de prescrire des mesures de précaution destinées à préserver les habitants de la commune des inconvénients résultant des émanations produites par le transport des gadoues et engrais destinés à la fumure des terres, il ne peut, sans porter atteinte au droit de propriété et au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, prononcer d'une façon générale et absolue l'interdiction du transport des gadoues et des immondices pendant toute l'année, dans la partie agglomérée de la commune et pendant certains mois sur tout le territoire de la commune... ou interdire d'une façon générale et absolue, pendant tout ou partie de l'année, les transports de gadoues et immondices sur le territoire de la commune. (Conseil d'État, 6 août 1910, 12 mai 1911 [1]).

De même : « On doit considérer comme non contraire à la liberté du commerce et de l'industrie et comme légal l'arrêté par lequel un maire interdit pen-

[1] D., 1912, 3, 113.

dant une époque de l'année le dépôt, le transport et l'épandage sur le territoire de la commune des gadoues et autres engrais dégageant des odeurs nuisibles à la salubrité. (Cass. crim., 29 février 1908 [1]).

A lire le deuxième paragraphe de l'article 1er de la loi du 15 février 1902, il semblerait que le législateur a voulu donner aux pouvoirs de police du maire une extension considérable en ce qui touche l'alimentation en eau potable, à l'évacuation des matières usées, et les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances. Ici encore, nous constatons que la jurisprudence a su toujours apporter son contrôle et l'appui sérieux de ses décisions pour maintenir les maires dans les limites de la stricte légalité. De même que dans les espèces prérappelées, elle a pour but de faire respecter, avant tout, le principe de la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, et d'arrêter toute atteinte au droit de propriété. En d'autres termes, le maire ne peut aggraver les dispositions de la loi ou les violer. En ce qui concerne l'alimentation en eau potable, voici les décisions de jurisprudence qui, jusqu'à ces dernières années, ont pu servir de guide aux municipalités :

« S'il appartient au maire, par mesure de salubrité, d'interdire pour les consommateurs l'usage de l'eau de tout puits reconnu impropre à la consommation, il ne peut, par mesure réglementaire et sans vérification préalable, décider que l'eau des puits dans les maisons en bordure des rues canalisées ne pourra être utilisée

[1] D., 1910, 1, 440.

que pour des objets autres que l'alimentation des hommes et que tous les puits porteront sur un écriteau du modèle fixé par l'administration l'inscription : « Eau non potable, dangereuse ». Les seules restrictions à l'exercice du pouvoir de réglementation des maires sont celles qui résultent de la nécessité de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû au droit de propriété et à la liberté de l'industrie (Conseil d'Etat, 15 janvier 1909 [1]).

De même « si la loi du 15 février 1902 fait une obligation au maire d'édicter des prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable des maisons et de leurs dépendances, il ne peut, sans excéder ses pouvoirs, et sans porter atteinte au droit de propriété, prescrire à ses administrés l'emploi exclusif de l'eau de la ville. Ainsi doit être relaxé des poursuites dirigées contre lui pour contravention à un arrêté municipal prescrivant aux boulangers, laitiers, etc., de se fournir de l'eau de la ville, le laitier qui justifie avoir dans la cour de sa maison un puits artésien fournissant de l'eau potable (Cass. Crim., 11 mai 1910 [2]).

Le maire, ayant dans ses attributions de police le soin de maintenir la salubrité publique, peut légalement intervenir pour empêcher la contamination des eaux d'alimentation. Ainsi :

« Est légal comme régulièrement pris en vertu de la loi du 5 avril 1884, l'arrêté d'un maire qui prescrit que les colombiers demeureront fermés en tout temps,

[1] D., 1910, 3, 99.
[2] S., 1910, 1, 408.

en se fondant sur le danger que les fientes des pigeons déposées sur les toits des maisons présentent pour la salubrité des citernes. Et cet arrêté doit être réputé obligatoire aussi bien à l'égard des colombiers des pigeons voyageurs qu'à l'égard des colombiers de pigeons non voyageurs (Tribunal de simple police du Havre, 28 août 1908 [1]).

En ce qui touche les logements insalubres, il apparaît de la lecture des articles 12 et suivants de la loi du 15 février 1902, qu'aucune mesure ne saurait être prise à l'égard des contrevenants qui ne fût revêtue des formalités que prescrit la législation nouvelle. Et pourtant, suivant une distinction faite par M. Roux, il importe de séparer nettement deux hypothèses : celle où l'intérêt particulier est en jeu : alors il est nécessaire de suivre la procédure réglée par les articles précités de la loi de 1902 ; s'il s'agit au contraire de la sauvegarde des intérêts de la collectivité, le maire peut agir suivant les dispositions de l'article 1er § 2 de la loi. Seulement, et comme dans les espèces précédentes, malgré toutes ces distinctions, la solution à intervenir, le cas échéant, ne porte pas non plus atteinte au droit de propriété. Voici l'arrêt qui a motivé l'observation de M. Roux.

« La disposition du règlement sanitaire pris en exécution de la loi du 15 février 1902, aux termes de laquelle tout bâtiment servant à l'habitation doit être relié à la distribution d'eau potable par une canalisation, comprend dans sa généralité tous les bâtiments,

[1] D., 1909, 5, 1.

et aussi bien les maisons existantes que celles à construire. »

En formulant cette prescription, le maire n'a fait qu'édicter les mesures nécessaires pour satisfaire au vœu de l'article 1er § 2 de la loi du 15 février 1902, dont les termes généraux s'appliquent à toutes les habitations construites ou à construire, et il n'a porté aucune atteinte illégale au droit de propriété ni à aucune règle de droit public, alors du moins qu'il n'est pas établi ni même allégué qu'il n'existe pour l'immeuble incriminé aucun autre mode d'alimentation en eau potable que celui qui a été prescrit.

La circonstance que les articles 12 et suivants de la loi du 15 février 1902 prévoient une procédure spéciale pour faire disparaître dans chaque cas particulier les causes d'insalubrité existant dans une habitation, ne fait pas échec au droit qui résulte pour l'autorité municipale des termes catégoriques de l'article 1er § 2 de la dite loi : d'où la conséquence que les mesures édictées par un règlement sanitaire pour prescrire l'alimentation en eau potable des maisons sont légales et obligatoires et que l'infraction à ces dispositions est sanctionnée par l'article 471 n° 15 (Cass. Crim., 19 juillet 1909 [1]).

« ...Dans l'espèce rapportée, la cause d'insalubrité résultait de la non alimentation en eau potable d'immeubles appartenant au demandeur. Cette cause d'insalubrité pouvait être aisément déterminée d'une manière abstraite. Elle n'exigeait aucunement l'exa-

[1] S., 1909, 1, 585.

men d'un cas particulier. Il n'y avait pas à procéder à une visite de lieux. Peu importe dès lors de rechercher si elle intéressait plutôt la santé des occupants de ces immeubles que l'hygiène de la population de la ville. La « voie réglementaire » s'imposait à l'autorité municipale qui devait la prendre pour respecter le principe d'égalité entre les citoyens et aux propriétaires qui devaient la subir sans récrimination. En somme la jurisprudence accorde beaucoup à l'intérêt public, mais elle ne lui cède pas tout. Il serait injuste de faire supporter aux uniques propriétaires les conséquences d'une situation dont la responsabilité est partagée par les autorités locales. »

M. Teissier déclare dans le même sens [1] : « Il appartient à un règlement sanitaire, pris en vertu de l'article 1^er § 2 de la loi du 15 février 1902, de fixer les règles de salubrité auxquelles doivent être soumis tous les immeubles, et notamment de définir les mesures et d'indiquer les installations jugées nécessaire dans l'intérêt de la santé publique. » Et la circonstance que les articles 12 à 14 de la loi du 15 février 1902 prescrivent une procédure spéciale pour faire, dans chaque cas particulier, disparaître les causes d'insalubrité existant dans un immeuble déterminé ne saurait faire échec au droit qui découle pour l'autorité municipale de l'article 1^er, d'édicter et de préciser par voie réglementaire les conditions de salubrité auxquelles doit satisfaire la généralité des habitations. Les seules restrictions à l'exercice de ce pouvoir de réglementation

[1] Conseil d'Etat, 5 juin 1908. S., 1909, 3, 113. Lebon, 1908, 613.

sont celles qui résultent de la nécessité de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû au droit de propriété et à la liberté de l'industrie. » En somme et avant tout, le droit de propriété est protégé, et le maire doit bien se garder d'y porter la plus légère atteinte. Et alors, suivant que seront en jeux ou l'intérêt privé ou l'intérêt général, il y aura lieu pour l'autorité municipale de s'inspirer des articles 12 et suivants, ou, au contraire, de l'article 1er § 2 de la loi du 15 février 1902.

Le maire peut-il prendre un arrêté enjoignant à un propriétaire d'utiliser son immeuble de la façon qu'il prescrit ? absolument pas, et ceci a été formellement précisé dans un arrêt de la Cour de Cassation du 30 janvier 1909[1] : « S'il appartient au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prévenir par des précautions convenables les maladies contagieuses, aucun texte de loi en vigueur ne lui permet d'interdire l'affectation donnée à une propriété privée par l'établissement d'un débit de boissons et d'ordonner la fermeture pure et simple dudit débit. »

Spécialement la loi du 17 juillet 1880 sur les débits de boissons n'autorise aucunement la mesure dont s'agit.

Excède donc les pouvoirs de police du maire et ne saurait être sanctionné par l'article 471 du Code Pénal, l'arrêté ordonnant la fermeture du débit de boissons sous prétexte que des maladies contagieuses paraîtraient avoir été contractées dans ces établissements.

[1] S., 1909, 1, 344.

L'arrêté fait encore une fois remarquer que cette nouvelle décision est une application du principe maintes fois affirmé par la Jurisprudence que le maire n'a pas le droit, pour faire disparaître les causes d'insalubrité, d'interdire telle ou telle utilisation de la propriété privée.

Si le maire ne peut apporter aucun changement à l'état de choses existant dans un immeuble, chaque fois que la salubrité publique n'est pas compromise, nous voyons au contraire la Jurisprudence légitimer son intervention dès que l'hygiène semble en péril. Ainsi il a été décidé dans un arrêt du Conseil d'Etat du 22 avril 1910[1] : « Que, lorsqu'un cabinet d'aisances n'a pas de jour provenant de l'extérieur, l'absence d'éclairage de ce cabinet constitue un danger pour la santé des occupants et des voisins, et, par suite, c'est avec raison que le Préfet de la Seine impose au propriétaire l'obligation de pourvoir ce cabinet d'un moyen d'éclairage suffisant. » « En vain, est-il rapporté dans une note, la requérante soutenait qu'il n'y avait pas de danger pour la santé publique dans un état de choses qui oblige simplement les locataires à se munir d'une lumière quand ils se rendent aux cabinets d'aisances. Le Conseil d'Etat a estimé, au contraire, que cet état de choses apportait au nettoyage et à la propreté des cabinets un obstacle assez sérieux pour constituer un danger pour la santé des occupants. »

La police des chemins de fer et des usines publiques rentre dans les attributions de l'autorité préfectorale. Il

[1] D., 1912, 3, 84.

semble donc que le maire, même s'il s'agit de protéger la salubrité publique, ne saurait sans excès de pouvoir intervenir au cas où l'autorité supérieure compromettrait cette salubrité. Une décision de la Cour de Cassation pose actuellement le principe contraire dans un arrêt du 6 février 1909 [1] : « Bien que la police, la sûreté, et l'exploitation des chemins de fer relèvent exclusivement des règlements d'administration publiques et des arrêtés préfectoraux pris sous l'approbation du Ministre des travaux publics, cependant les mesures prescrites par l'autorité municipale dans un intérêt de salubrité publique sont applicables sur le domaine public des chemins de fer, alors qu'elles ne sont pas inconciliables avec la réglementation particulière à laquelle les compagnies de chemins de fer sont soumises. Notamment est légale et obligatoire, à l'égard d'une usine faisant partie du domaine public, d'une compagnie de chemins de fer, l'ordonnance du préfet de police à Paris, qui interdit de produire une fumée noire, épaisse et prolongée pouvant atteindre les habitations voisines ou infecter l'atmosphère des rues de Paris. » Il y aura là une contravention de voirie [2].

Quand le maire prendra un arrêté en vertu de ses pouvoirs généraux de police et non pas seulement pour sauvegarder l'hygiène publique suivant la législation nouvelle, cet arrêté ne saurait être considéré

[1] D., 1910, 1, 227.

[2] On distingue les contraventions de grande voirie et les contraventions de petite voirie. La grande voirie comprend tout ce qui se rapporte au domaine public, la petite voirie tout ce qui tend à la protection des personnes, à leur sécurité et à la salubrité publique.

comme illégal, comme n'étant pas revêtu des formalités exigées par la loi du 15 février 1902, articles 1 et 2. Ainsi : « Est légal comme rentrant dans l'attribution de l'autorité municipale, l'arrêté du maire qui prévoit l'emploi de récipients métalliques pour les ordures ménagères et en détermine la capacité, la dimension et le poids. Un tel arrêté n'a pas le caractère d'un arrêté portant règlement sanitaire dans les termes de la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique, et il n'est pas nécessaire, pour qu'il soit obligatoire, qu'il ait été précédé de l'avis du Conseil municipal, ni approuvé par le Préfet, après avis du Conseil départemental d'hygiène (Cass. Crim., 23 déc. 1910[1]). Dans une note sur cet arrêt, M. Le Poittevin, conseiller à la Cour de Paris, estime que : « Si la réglementation des habitations rentre dans les prévisions de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, la loi du 15 février 1902 a eu un tout autre objet que la propreté et l'hygiène de la rue. Son but est d'empêcher la propagation des maladies transmissibles et d'assurer la salubrité des immeubles. Les prescriptions relatives à la facon dont les ordures ménagères seront recueillies, apportées et conservées dans la rue jusqu'au passage des voitures destinées à leur enlèvement semble donc bien en dehors de sa sphère d'application. »

Nous avons retracé l'évolution de la Jurisprudence depuis la loi de 1902. Nous avons vu que le maire peut, et doit même imposer aux habitants de sa commune un règlement sanitaire, et, que ce dernier, pour être

[1] D., 1911, 1, 219.

légal, doit avoir été pris après avis du Conseil municipal de ladite commune. Dès lors, comment les choses se passeront-elles si le maire transgresse ces dispositions? La sanction qui est encourue par lui est la nullité de la mesure qu'il aura prise ainsi (Conseil d'Etat du 30 juillet 1909[1]) : « Le maire ayant le droit, en vertu des articles 97 de la loi du 5 avril 1884 et de la loi de 1902, de prendre des arrêtés réglementaires dans l'intérêt de la santé publique, la prescription de mesures propres à assurer la destruction des moustiques comme agents de propagation de certaines maladies rentre dans les pouvoirs de police municipale.

« Mais le règlement dont il s'agit devant être pris après l'accomplissement des formalités prévues aux articles 1 et 2 de la loi de 1902, doit être annulé pour excès de pouvoir, un arrêté par lequel le maire, pour l'accomplissement de ces formalités, impose à tous les propriétaires d'immeubles certains travaux d'assainissement, à l'effet d'empêcher l'éclosion et la multiplication des moustiques. » Il reste d'ailleurs entendu, et ce point ne semble plus être contesté depuis 1907, que les formes prévues par la loi doivent être suivies pour toutes les catégories de mesures d'hygiène qui doivent se retrouver dans un règlement municipal. Tous autres règlements pris en matière de salubrité publique avant 1902 conservent leur efficacité. Ainsi (Tribunal de simple police de Bordeaux, 9 janvier 1905[2]) : « Depuis que la loi du 15 février 1902

[1] D., 1911, 3, 72.
[2] S., 1907, 2, 249.

sur la protection de la santé publique est entrée en vigueur, tout règlement ayant trait à l'hygiène et à la salubrité publique qui n'est point revêtu des formalités ordonnées par les articles 1 et 2 de cette loi est dépourvu de sanction pénale ». Et dans une note l'arrêtiste précise bien la situation ; il nous paraît, dit-il, hors de doute que la loi de 1902 n'a pas entendu que les règlements sanitaires dont elle prévoit l'adoption par les municipalités devraient se substituer à tous les règlements pouvant concerner l'hygiène et la santé publique qui seraient antérieurs à sa mise en vigueur. On conçoit aisément quelle perturbation cette loi aurait jeté dans l'Administration municipale.

Le texte même de l'article premier démontre que, bien loin d'avoir voulu faire table rase de la réglementation antérieure, la loi de 1902 a soigneusement délimité les catégories de mesures d'hygiène et de salubrité qui devraient obligatoirement prendre place dans le règlement sanitaire municipal.

Mais s'il s'agit de mesures d'hygiène et de salubrité qui ne rentrent pas dans l'énumération faite par l'article premier des prescriptions que les municipalités doivent obligatoirement comprendre dans le règlement sanitaire, rien ne s'oppose à ce que les règlements antérieurs à la loi de 1902 conservent leur efficacité. »

Nous avons vu que, dans son deuxième paragraphe, la loi de 1902 imposait au maire l'obligation d'édicter certaines mesures « destinées à assurer la salubrité des maisons ». Est-ce à dire que les propriétaires d'immeubles insalubres, avant 1902, ne pouvaient jamais être atteints par les dispositions de la loi nouvelle et ne

jamais se conformer non plus à la procédure des articles 12 et suivants? En d'autres termes, la loi de 1902, comme toutes les autres lois de police, disposait-elle pour l'avenir seulement sans avoir le moindre effet rétroactif ? Ce principe de non rétroactivité a été fort justement critiqué par M. Teissier (Conseil d'Etat 5 juin 1908[1]) : « Faire intervenir d'une façon absolue, en quelque sorte automatique, le principe de non-rétroactivité en matière de lois de police et spécialement de lois sur la salubrité, c'est nier la possibilité de légiférer en pareille matière. L'insalubrité étant un état chronique qui se répète sans cesse, les lois et les règlements qui en prescrivent la disparition ne violent aucunement le principe de non-rétroactivité et l'on ne saurait admettre qu'on pût acquérir des droits inviolables à l'infection de ses concitoyens. Tout en la matière doit être question de mesures. Le texte de l'article reste aussi général que possible. »

Peut-on soutenir, en présence de toutes ces décisions, que les pouvoirs de police du maire en matière d'hygiène et de salubrité publiques ont reçu de la loi de 1902 une extension considérable ? Nous avons à retenir deux faits : 1° la loi de 1884, trop imprécise dans la généralité de ses termes (article 97), a été corrigée par les articles 1 et 2 de la loi nouvelle, sans toutefois apporter le moindre changement à l'économie des propriétés existantes ; 2° même en ce qui touche les logements insalubres, l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières usées « véritable innovation

[1] S., 1909, 3, 113. Lebon, 1908, 613.

de la loi de 1902 par rapport à la situation antérieure[1] » tout sera une question de mesures, et que, même en adoptant les conclusions de M. Teissier, même en admettant avec cet auteur que la loi rétroagit et peut s'en prendre aux immeubles construits avant son apparition, il paraît nettement établi que la Jurisprudence est actuellement fixée dans le sens du maintien du maire dans la stricte légalité. Sans doute, s'il pouvait en 1884 prendre certaines mesures, et ce, suivant son initiative, depuis 1902, il doit édicter un règlement sanitaire. Mais nous avons vu jusqu'alors ses pouvoirs sérieusement contrôlés et discutés par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Nous pensons qu'aujourd'hui les habitants des communes ne peuvent plus subir de l'autorité municipale le moindre excès de pouvoir. Ils n'ont plus, avant d'obéir aux prescriptions du règlement sanitaire, à redouter la moindre atteinte aux droits et libertés qui leur sont chers : le droit de propriété, la liberté du travail, du commerce et de l'industrie. Au surplus, un maire soucieux de bien et fidèlement remplir le mandat que lui ont confié ses concitoyens trouvera dans les articles de la loi de 1902 un guide sûr qui l'arrêtera toujours au seuil de l'illégalité.

[1] Pic, *op. cit.*, p. 152.

IV. LES INSTITUTIONS GARDIENNES DE LA LOI ET DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Ainsi, malgré les nombreuses restrictions apportées par la Jurisprudence à l'application de la loi nouvelle, il n'est pas douteux qu'un grand progrès a été réalisé en 1902 en matière d'hygiène et de salubrité publiques. Actuellement, les pouvoirs du maire sont bien définis et parfaitement délimités. Bien définis : le maire doit prendre un règlement sanitaire, alors qu'en 1884 il y avait là simple faculté pour lui. Parfaitement délimités : les points sur lesquels devra porter le règlement sanitaire sont indiqués en détail. Par un surcroît de précautions, le législateur a songé à protéger plus efficacement encore les grandes agglomérations et les villes où, par suite de la présence d'un établissement thermal, la présence des malades et des étrangers peut être une cause d'insalubrité. Aussi, dans son article 19, la loi nouvelle pose le principe suivant : dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, et dans les communes d'au moins 20.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, il sera institué, sous le nom de Bureau d'hygiène, un service municipal chargé, sous l'autorité du maire, de l'application des dispositions de la présente loi.

Cette institution n'est pas nouvelle en France, et bien avant 1902, quelques villes avaient eu l'initiative de la création d'un Bureau d'hygiène. Nancy et le Havre en 1879, Reims en 1881, Rouen en 1883, Saint-Etienne et Amiens en 1884, Pau en 1885, Nice en

1887, Toulouse et Grenoble en 1889, Lyon, Bordeaux et Besançon en 1890, Dijon en 1891, Nantes et Perpignan en 1894, Boulogne-sur-Mer et Lille en 1895; certaines de ces institutions étaient parvenues à un tel degré de perfection que le décret du 3 juillet 1905 et la circulaire ministérielle de juillet 1906 qui réorganisaient les Bureaux d'hygiène, les maintinrent en les « adaptant seulement aux nouvelles institutions » ; c'est le cas notamment pour le Bureau d'Hygiène de Besançon.

CHAPITRE II

LE BUREAU D'HYGIÈNE DE BESANÇON

§ 1er LA CRÉATION DU BUREAU

Un homme s'est rencontré, le docteur Baudin — et qu'il nous soit permis avant toutes choses de saluer respectueusement sa mémoire — démographe remarquable, hygiéniste très averti, qui sut, aidé d'un collaborateur dévoué[1] et avec une inlassable persévérance, provoquer à Besançon, dès 1888, la création d'un bureau d'hygiène : timide essai, deux ans plus tard officiellement encouragé par la Municipalité, qui lui donnait, le 23 juin 1890, une existence publique. Une première tentative avait été faite quelques années auparavant : une commission de logements insalubres avait été créée en 1881, par application de la loi du 13 avril 1850. Mais elle n'avait pas un programme nettement défini ; nous verrons que la loi lui enlevait à peu près toute efficacité.

Frappés de cette impuissance, les créateurs du Bureau d'hygiène surent intéresser la Municipalité à la cause de l'hygiène publique. De meurtrières épidémies

[1] M. Jeannot, directeur du Service des eaux de la ville de Besançon.

de fièvre typhoïde décimaient périodiquement la ville : c'était « la constitution médicale régnante » ; ils se donnèrent pour mission de faire perdre à Besançon sa réputation de « ville à fièvre typhoïde ». *Sublata causa, tollitur effectus.* De patientes recherches déterminèrent les causes du fléau et le remède pour en prévenir sinon le retour, du moins les effets désastreux. Chaque année de l'existence du Bureau d'hygiène est marquée par la création d'une œuvre intéressante. Et l'on peut dire qu'au moment de sa réorganisation suivant la loi nouvelle, il avait, avant la lettre, entièrement exécuté le programme de la circulaire de juillet 1906. Nous le verrons successivement étudier, de 1886 à 1901, le problème de la fièvre typhoïde et le résoudre, créer le service de désinfection, réglementer l'hygiène scolaire, continuer l'œuvre de la commission des logements insalubres, et, de concert avec elle, poursuivre l'assainissement de Besançon, s'attaquer résolument à tous les problèmes que pose la vie journalière d'une grande ville, parvenir à ce résultat qu'on meurt moins à Besançon de toutes les affections qu'une hygiène publique sévèrement surveillée peut rendre évitable au moins dans une certaine mesure.

§ 2 LE DOMAINE D'ACTION DU BUREAU. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES TOPOGRAPHIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES SUR LA VILLE

I. *Géographie physique.*

La ville de Besançon, chef-lieu du département du Doubs, depuis la loi du 22 pluviôse an VIII (17 février

1800), occupe parmi les villes françaises le 32e rang par sa population. Elle compte actuellement 57.978 habitants, divisés en deux cantons : canton nord avec 33.428 habitants, canton sud avec 24.550 et répartis sur un territoire de 6.368 hectares. Besançon est bâtie dans une presqu'île formée par le Doubs et adossée à un massif rocheux (368 mètres d'altitude) qui en a été de tout temps la citadelle. De l'autre côté de la rivière, la partie nord de la ville est assise sur des pentes dont le point culminant, lieu dit Charmont (294 mètres) porte le fort Griffon. La citadelle est entourée d'un cirque de montagnes qui, toutes, la dominent. Elle se relie au sud par un isthme au mont Trochatey (381 mètres). Le Doubs seul la sépare à l'est du mont de Brégille et de son appendice, Beauregard, couronnés chacun par un fort ; à l'ouest du mont de Chaudanne, qui porte également un fort. Elle est située sur le canal du Rhône au Rhin par 47°13'46" de latitude et 3°41'56" de longitude est.

« Il n'est pas douteux que des préoccupations, toutes autres que celles relatives à la salubrité et à l'hygiène de la future ville, ont procédé au choix de l'emplacement de Besançon ; le besoin de sécurité et la pensée de la défense ont prévalu, il semble, d'une manière à peu près exclusive. Les habitants sont donc venus se grouper au pied des rochers qui constituent l'isthme de la presqu'île déterminée par une sinuosité de la rivière ; sur le rocher, ils ont campé leur citadelle et, sur la rive gauche du Doubs, en dedans de sa boucle aux bords mal endigués et couverts de marais, ils ont élevé leurs primitives demeures.

« Peu à peu, au cours des siècles, ils ont conquis ce sol vaseux et rejeté la rivière dans son lit actuel, grâce à l'exhaussement lent et progressif résultant de l'accumulation des matériaux de toute nature et des débris, des déchets organiques et autres que les besoins de la vie individuelle et collective fabriquent et rejettent incessamment. C'est ainsi qu'à la hauteur du carrefour des rues d'Anvers et des Chambrettes, on retrouve, à 3 m. 50 environ de profondeur, les traces de l'ancienne voie romaine en bordure des marais alors existants. Or, cette couche « d'humus humain », si j'ose ainsi dire, superposée à un sol de marécage, ne saurait être évidemment considérée comme un élément de salubrité.

« Puis, en raison des progrès de la science guerrière, les défenses naturelles des rochers de la citadelle, des eaux courantes et dormantes du Doubs ne suffisant plus, la ville s'entoura de remparts, la sécurité ainsi augmentée accrut son importance et attira une population plus nombreuse. On n'eut plus alors qu'un souci : ne plus perdre un pouce de ce terrain, désormais délimité, pour des siècles, par sa ceinture de pierres. Pour occuper le moins de place possible, on réduisit au strict minimum le nombre et la largeur des rues et des places. On accola les maisons par leur plus large surface, ne leur laissant sur la rue qu'un étroit pignon. Peu d'air et peu de lumière, par suite pas du tout de propreté. Dans les cours, qui se succédaient en forme de puits, dans les longs et étroits corridors des quartiers des maisons, s'accumulaient, arrosés par les eaux ménagères, les déchets, les fumiers et les détritus de

toutes sortes, en attendant qu'une pluie abondante vînt transformer les ruelles en ruisseaux, et permît d'y pousser toute cette fange.

« Un peu plus tard, on utilisa surtout les progrès de l'architecture pour faire croître la ville en hauteur ; les cours devinrent plus profondes et plus noires, tout en restant aussi étroites, et les rues perdirent encore de leur peu d'aération et de clarté. D'autre part, la densité de la population ne cessant d'augmenter, la proportion des souillures du sol et des eaux par les déchets organiques s'élevait parallèlement d'autant.

« Sans doute ces conditions d'existence passée ne sont pas particulières à Besançon ; ce sont un peu celles de toutes les vieilles villes, et surtout des vieilles villes fortifiées. Il n'en est pas moins vrai que notre cité, l'une des plus anciennes des Gaules, et l'une de celles aussi où tout a toujours été sacrifié aux intérêts de la défense, devait être l'une de celles où ces conditions défavorables s'accuseraient avec le plus de suite et d'intensité.

« Ceci nous explique comment Besançon a été en effet longtemps l'une des malades parmi les villes malades, et comment, jusque vers le milieu de ce siècle, elle est restée à tout le moins l'une des débiles parmi les valétudinaires ; comment s'est établie sa réputation, toujours exagérée d'ailleurs, de « ville insalubre », et comment cette vieille réputation a survécu après même que la lutte instituée contre le mal eût fini par la replacer à un rang à peu près normal en tant que salubrité [1]. »

[1] *Annuaire démographique et sanitaire de la ville de Besançon*,

De grands travaux ont été entrepris pour corriger cet état de choses : adduction des eaux d'Arcier, construction d'un réseau d'égoûts, construction des quais Vieil-Picard et de Strasbourg, élargissement et rectification des rues dans certains quartiers populeux, dessèchement et nivellement des fossés-égoûts de la promenade Chamars, et surtout extension progressive croissante des faubourgs ; l'ancienne physionomie de la ville a été pour ainsi dire transformée. Naguère emprisonnée dans ses fortifications, elle offre tour à tour actuellement aux yeux du visiteur des quartiers larges et aérés (les Chaprais par exemple), et des ruelles étroites et tortueuses du très vieux Besançon (le quartier de Battant en particulier) où l'hygiène n'a point encore pénétré et ne pénétrera qu'avec la pioche du démolisseur. Les remparts qui protégeaient la ville ont aujourd'hui disparu, et si les projets de percement des rues nouvelles sont plus tard réalisés, il sera donné de voir une ville largement ouverte à l'air, à la lumière, et par suite à l'hygiène.

II. *La défense de la salubrité municipale.*

Toutes les questions relatives à la santé publique furent l'objet de la sollicitude constante du Bureau d'hygiène et nous verrons les pouvoirs publics adopter aussitôt les propositions dont chacune d'elle était l'objet ; qu'il s'agisse de l'alimentation en eau de

années 1890-1891-1892, publié par le Dr Baudin et M. Jeannot, p. 24 à 27, Besançon, Dodivers, 1893.

Besançon, de l'assainissement des immeubles, de la protection de l'enfance à l'Ecole contre la maladie, aussitôt la municipalité de cette ville acceptera la réglementation proposée. Cet enthousiasme pourrait paraître étrange à ceux qui savent combien les préceptes hygiéniques rencontrent d'apathie, d'hostilité parfois, et ne sont admis qu'après de longues discussions. Le Bureau d'hygiène trouvera le moyen de rendre vivantes ces questions, de les imposer à l'attention des pouvoirs publics par la publication annuelle d'une statistique démographique.

Sous le titre « *Besançon en 1888*, étude du milieu démographique constitué par notre population et dans l'étude de la vie intime de ce milieu, des modifications incessantes qu'il subit », paraîtra une statistique qui portera sur les points suivants: *a)* Population de Besançon *intra* et *extra muros*, par nationalité, sexe, état civil, âge, culte ; *b)* Nuptialité et son influence sur la natalité, la mortalité, la santé intellectuelle et morale (criminalité, aliénation mentale, suicide) ; *c)* Natalité légitime et illégitime, sexe des nouveau-nés et influences qui agissent sur le taux de la natalité ; *d)* La mortinatalité ; *e)* La mortalité par âge, sexe, saison, quartier, suivant les causes ; *f)* Climatologie : température de l'air, humidité, pression atmosphérique, vents, mouvement des eaux du Doubs et de la nappe d'eau souterraine. Chaque année, le directeur du Bureau d'hygiène adressera ce compte rendu de la vie de Besançon, fidèle résumé d'une statistique démographique dressée chaque quinzaine. Un service de constatation de décès fonctionnera régulièrement à Besançon et

chacun de ces décès sera l'objet d'un bulletin indiquant : la date du décès, le nom du décédé, son âge, son sexe, sa profession, son état civil (marié, veuf, divorcé, célibataire), la maladie, cause de son décès, la rue ou le lieudit, le rez-de-chaussée ou bâtiment (1er, 2me, 3me, 4me étage), le nombre des habitants du logement, les observations sur la salubrité du logement, Ces diverses énonciations formeront le casier sanitaire de l'immeuble.

Besançon en 1888 fut présenté à l'Académie de Médecine et le docteur Lagneau, rendant compte de cette publication, concluait, avec l'approbation de la savante Compagnie : « Il serait désirable qu'à Besançon, comme au Hâvre et en maintes autres villes, on créat un Bureau d'hygiène chargé de réunir tous les documents démographiques et météorologiques, et de prescrire toutes les mesures de salubrité [1] .» Cette parole n'allait pas rester sans écho à Besançon ; un an après, la nouvelle institution était officiellement créée.

Les statistiques démographiques et sanitaires de l'année suivante en démontrèrent l'utilité. En 1893, elles permirent de signaler un accroissement subit de la morti-natalité et d'en enrayer l'extension progressive. La morti-natalité bisontine n'a été que de 64,2 pour 1.000 pendant la période 1863-1883, chiffre moyen par rapport à celui des villes d'importance égale ; dans la période 1884-1888, elle s'est élevée

[1] Dr Baudin, *Rapport sur un projet de création d'un Bureau d'hygiène*, Commission des logements insalubres, 27 décembre 1889.

à 86,5 pour 1.000. C'est la période où se déclara la crise commerciale et industrielle française doublée à Besançon de la crise horlogère. En 1889 et 1893, elle dépassait 98,8. Inquiet de cette situation, le Bureau d'hygiène prit d'énergiques mesures ; un rapport du docteur Baudin fit, en 1893, adopter l'assistance aux femmes et surtout aux filles en état de grossesse, et la constitution d'un bulletin de constatation de mort-né, dressé par le médecin vérificateur et indiquant le nom et le domicile de la mère. L'état civil du produit ou du fœtus : légitime ou naturel. Le questionnaire réservé au médecin vérificateur établit : 1° l'âge approximatif du produit ou du fœtus ; 2° le fœtus ou l'enfant à terme a-t-il respiré ? 3° causes de l'accident ou du décès invoquées par les parents; 4° l'examen du produit ou du fœtus révèle-t-il des indices suspects ? 5° si oui, lesquels ? 6° l'accouchée ou l'avortée a-t-elle été vue par un médecin ? 7° si oui, par quel médecin ? 8° par une sage-femme et laquelle ? 9° l'accouchement ou l'avortement ont-ils été simples ? 10° ont-ils au contraire nécessité des manœuvres spéciales et lesquelles ? 11° ont-ils entraîné des complications et lesquelles ? 12° si le fœtus ou l'enfant à terme (faux mort-né) ont respiré, le nécessaire a-t-il été fait pour le sauver ? 13° Y a-t-il eu en dehors du médecin et de la sage-femme une intervention de quelque autre personne ? 14° si oui, de quelles personnes, parents, amis, etc.

Les résultats de ces mesures de protection et de surveillance ne se firent pas attendre. Quatre ans plus tard, la morti-natalité descendait à 77,5 pour 1.000. Par là se trouvait démontrée l'utilité de la statistique démo-

graphique. Elle était un précieux office de renseignements sur l'état sanitaire de la population.

L'augmentation croissante des décès par tuberculose ne devait pas laisser insensibles les membres du Bureau d'hygiène de Besançon. Ils proposèrent à la Société de Médecine la création d'une ligue de propagande, destinée à répandre en Franche-Comté d'utiles notions de prophylaxie. Cette ligue « antituberculeuse » de Franche-Comté (Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort), a été, le 20 juin 1910, reconnue d'utilité publique. Son action tend à envoyer les enfants malingres dans la montagne. Elle contribue, à l'aide de diverses souscriptions qu'elle recueille, aux frais de séjour des enfants tuberculeux dans le sanatorium. Pendant les grandes vacances, les enfants chétifs sont envoyés dans un village voisin de la ville de Salins, Villeneuve-d'Amont, où se trouve situé un établissement modèle destiné à les recevoir. Enfin, et ce n'est pas un des moindres agents de publicité, les instituteurs reçoivent de la ligue des livrets où sont contenus les moyens de lutter contre la tuberculose. Ainsi, pour Besançon, on ne peut pas dire que l'enseignement de l'hygiène à l'école n'existe pas au moins en partie. Il semble bien qu'il y ait là un effort sérieux, que signale comme indispensable le docteur Léon Lacomme dans le *Bulletin des questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale* [1]. Cette ligue antituberculeuse tend chaque jour à réaliser le but qu'elle se

[1] Premier fascicule de 1913, p. 29 et suivantes (sous la direction de M. Paul Pic).

propose dans le titre premier de ses statuts [1] « vulgariser dans le public les notions scientifiques qui peuvent le mettre à même de lutter contre la propagation de la tuberculose dans les familles et la Société. »

Dans les chapitres qui vont suivre, nous allons essayer de retracer l'œuvre du Bureau d'hygiène de Besançon, et montrer en quoi ce Bureau avait précédé ou appliqué la législation antérieure et postérieure à 1902.

[1] Ces statuts nous ont été obligeamment communiqués par M. le Dr Brunschwig, secrétaire de la ligue antituberculeuse de Franche-Comté.

CHAPITRE III

LES SERVICES DU BUREAU D'HYGIÈNE BISONTIN

§ 1er. — L'ŒUVRE POURSUIVIE DE 1890 A 1902.

I. *Assainissement des logements et immeubles insalubres.*

Le 5 février 1881, le Conseil municipal de Besançon décidait, par application de la loi du 13 avril 1850, de poursuivre l'assainissement des logements et immeubles insalubres, et instituait en même temps une Commission qui recevait pleins pouvoirs à cet effet. Cette Commission se composait d'un architecte, de trois médecins (dont l'un faisait partie de la municipalité), d'un pharmacien, d'un vétérinaire, d'un membre du Conseil municipal, d'un membre du Conseil des Prud'hommes. Avec les faibles ressources que mettait à sa disposition la loi de 1850, elle s'efforça de tenir régulièrement ses séances, jusqu'à l'apparition de la loi de 1902 dont l'article 31 déclare que « la loi du 13 avril 1850 est abrogée, ainsi que toutes les dispositions et les lois antérieures contraires à la présente loi ». Le 27 avril 1888, sur la proposition d'un de ses membres et pour assurer de façon efficace l'assainissement des habitations, une affiche était placardée sur les murs de la ville de Besançon ; elle définissait le but de la Com-

mission et ses moyens d'action. Deux mois auparavant, elle avait fait paraître « une notice concernant les mesures propres à combattre l'extension des affections épidémiques » ; une autre concernait « la pratique de l'isolement et de la désinfection, l'usage des désinfecteurs », intelligente initiative pour former un personnel adapté à la nouvelle organisation d'un service de désinfection. Cette notice n'intéressait cependant que l'assainissement des immeubles.

Malgré toute la bonne volonté de ses membres, la Commission des logements insalubres avait un caractère flottant, était sans pouvoirs nettement définis. Il fallait un organisme qui centralisât et poursuivît, de concert avec elle, l'assainissement de Besançon. Sans doute, en 1888, existait un Bureau d'hygiène fondé par le docteur Baudin et M. Jeannot, mais sans aucune existence officielle. Trois ans plus tard, le 27 décembre 1889, le docteur Baudin déposait sur le bureau de la Commission des logements insalubres son « Rapport sur le projet de création d'un Bureau d'hygiène ». Le même jour, la Société de Médecine de Franche-Comté adoptait à l'unanimité le vœu émis par M. le docteur Ledoux père, de voir la Municipalité procéder à la création d'un Bureau d'hygiène sur les bases générales exposées dans un ouvrage de MM. Baudin et Jeannot [1]. Dans sa séance du 28 janvier 1890, le Conseil municipal de Besançon adopta le projet dont le docteur Magnin, Professeur à la Faculté des Sciences, alors adjoint au maire de la

[1] *Besançon en 1888*, Dr Baudin et Jeannot, p. 185.

ville et président de la Commission d'hygiène et des logements insalubres, donna lecture, en priant « l'administration de faire le nécessaire pour assurer le fonctionnement du Bureau d'hygiène le plus tôt possible ». Le 23 juin 1890, un arrêté municipal fixait les attributions de la nouvelle institution « destinée à préparer, diriger, compléter, et, au besoin, à suppléer l'action de la Commission des logements insalubres, dont les attributions seraient élargies d'autre part, par sa transformation, au moment voulu, en Commission d'hygiène ».

Quelle était tout d'abord l'action de la Commission des logements insalubres ? Elle devait « rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. » Nous retrouvons ici les dispositions de la loi du 13 avril 1850. Cependant il faut remarquer qu'à cette époque, Besançon, au contraire de bon nombre d'autres villes, possède une Commission de logements insalubres, dont le fonctionnement sans doute est bien imparfait et presque nul, mais enfin l'existence de l'institution est certaine. Comment donc devra-t-elle fonctionner ? « Elle ne peut procéder d'office et d'elle-même à la visite des maisons et des locaux ; il faut qu'elle soit saisie par l'autorité municipale. » Ici nous retrouvons le grave inconvénient qui a rendu la loi de 1850 pour ainsi dire inapplicable. La faute en est aux Conseils municipaux, qui, pour assurer l'observation des règles de l'hygiène, n'ont parfois ni compétence, ni indépendance. Et encore l'autorité

municipale n'agira qu'après « examen d'une plainte par elle formulée par les locataires et les voisins ». Il est nécessaire qu'il y ait une réclamation. Nous verrons par la suite que celle-ci n'est plus indispensable aujourd'hui et que le maire peut agir d'office ; il sera saisi soit par une plainte des locataires ou des voisins, soit par un rapport que lui fera le Bureau d'hygiène, soit par un rapport de police, soit enfin par la rumeur publique.

Notons également un grand effort fait par la commission de 1890. Il n'est pas nécessaire que la plainte soit signée par le réclamant. Même anonyme, elle aura pour le maire la valeur d'un renseignement suffisant. Nous ne sommes pas loin dès lors de l'information par la rumeur publique.

Plusieurs personnes sont plus spécialement qualifiées pour adresser les plaintes. Ainsi le peuvent : « Les locataires de la maison, les locataires, propriétaires et concierges des maisons voisines, les membres des diverses commissions d'hygiène, les agents du service d'assainissement, les médecins de l'état civil et du Bureau de bienfaisance, les membres visiteurs des diverses associations charitables ».

L'article 12 de la loi de 1902 parle d'immeubles dangereux pour la santé des occupants et des voisins. La loi de 1850 répute insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé des habitants. Seulement, elle omet d'indiquer quelles sont ces conditions. Tout est affaire de mesure et d'appréciation laissée à l'autorité municipale. Pour mettre un terme à cette hésitation, la Commission fonctionnant à Besançon énonce quelques-

unes des causes possibles d'insalubrité, en les divisant en causes extérieures et causes intérieures : parmi les premières elle range les amas d'immondices dans les cours et enclos attenant aux habitations, l'accumulation de fumiers trop rarement enlevés, les stagnations d'eau provenant du mauvais état ou de l'absence du pavage des cours et allées, le défaut d'entretien des conduites d'eaux ménagères, la mauvaise odeur des fosses et des cabinets d'aisances, des puits, des puisards, la saleté des murs, des corridors, des escaliers, etc. Pour combattre ces causes, la plupart indépendantes de l'habitation, par suite ne tombant pas sous le coup de la loi de 1850, il suffit de s'en référer aux règlements de police en vigueur pour les voir disparaître. Parmi les causes intérieures, inhérentes à l'habitation, par suite justiciables de la loi de 1850, il convient de relever : l'agglomération excessive des habitants, l'humidité, le défaut d'air, de lumière, l'exiguité des logements, la malpropreté, etc... La Commission des logements insalubres ainsi organisée devait, en 1890, remplir l'office de Commission de surveillance du Bureau d'hygiène.

Quelle était la composition de ce Bureau[1] ? La direction technique du Bureau était exercée par un médecin dont les fonctions étaient gratuites, qui était nommé par le maire, et prenait le titre de médecin directeur du Bureau d'hygiène. Tout ce qui concernait l'administration relevait du directeur des eaux et de

[1] *Annuaire démographique et sanitaire de la ville de Besançon (1890-1891-1892)*, par le Dr Baudin et M. Jeannot (Besançon, Dodivers, 1893, p. 36 à 39).

l'assainissement, et celui-ci prenait en cette qualité le titre de « directeur adjoint du Bureau municipal d'hygiène ». Pour seconder leurs efforts, ces deux directeurs pouvaient s'ajoindre : des médecins de l'état-civil, des médecins chargés des services de l'assistance publique, de l'inspection des écoles, du dispensaire etc..., le chimiste expert de la ville, le vétérinaire inspecteur sanitaire de la ville. Pour assurer son fonctionnement régulier et faire œuvre utile, le Bureau d'hygiène restait en rapport constant avec l'administration des hospices, l'autorité universitaire, l'autorité militaire, l'autorité préfectorale.

Quelles étaient les attributions du Bureau d'hygiène ainsi constitué ? Il devait faire chaque jour la constatation de l'état sanitaire de la ville.

II. *Constatation et amélioration de l'état sanitaire de la Ville.*

Pour l'aider dans cette tâche, il recourait aux médecins de l'état civil. Il préparait et échangeait avec les diverses autorités, que nous signalons plus haut, tous les documents sanitaires statistiques et autres. Dans ses attributions, rentraient également les consultations, dans les cas urgents et de minime importance, sur les questions d'assainissement de la voirie et des habitations. Il avait à rechercher toutes les causes nuisibles à la santé publique. Il était chargé de faire exécuter les mesures de salubrité prescrites par l'autorité municipale et d'en surveiller l'exécution, d'étudier, de proposer et de surveiller également les mesures propres à combattre les maladies épidémiques ou

transmissibles et les épizooties, de surveiller l'alimentation publique, d'inspecter les établissements communaux au point de vue hygiénique. Il était consulté sur la création et la police des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, et donnait, le cas échéant, son avis à la municipalité sur l'opportunité de ces établissements. Enfin il faisait une enquête préalable sur l'état des habitations dénoncées à la Commission des logements insalubres.

En somme, et douze ans avant l'apparition de la loi nouvelle, nous constatons l'existence à Besançon d'une institution qui tend à faciliter beaucoup la tâche de l'autorité municipale. Nous voyons également que le maire n'est plus en butte à l'hésitation et à l'incertitude, s'il veut édicter un règlement sanitaire. Nous retrouvons dans les attributions du Bureau d'hygiène de 1890 les diverses dispositions qui seront édictées dans la loi de 1902, notamment en ce qui touche les maladies épidémiques ou transmissibles, l'alimentation en eau potable, la salubrité des maisons, l'hygiène scolaire.

Comment le Bureau de 1890 a-t-il rempli sa mission ? Pour faire cesser les maladies transmissibles prévues à l'article 4 de la loi de 1902, l'article 7 pose le principe de la désinfection obligatoire. En 1890, la liste des maladies épidémiques et transmissibles n'était pas encore établie, car aucune disposition législative ne rendait cet établissement nécessaire. Et pourtant ce manque de précision n'a pas empêché le Bureau d'hygiène de Besançon de prendre des mesures pour assurer une désinfection aussi complète que possible : nous

allons voir dans quelles conditions fonctionnait le service à cette époque.

Il faut attendre jusqu'au 17 mars 1891 pour voir apparaître à Besançon un service de désinfection installé dans un des bâtiments de l'asile départemental de Bellevaux. Auparavant la ville n'avait recours qu'à des procédés imparfaits et surtout incomplets. Le 16 août 1890, le Conseil d'hygiène départemental expose nettement la situation. Le docteur Druhen pose à ses collègues une question sur les moyens employés par la municipalité pour combattre un cas de diphtérie. Le docteur Baudin lui répond : depuis trois ans il insiste auprès des pouvoirs locaux pour faire organiser un service complet de désinfection ; à deux reprises son projet a été rejeté par le Conseil municipal, et ce par raison d'économie. Et pourtant, au sein de cette assemblée, il a rencontré un accueil favorable de la part de la Commission municipale d'hygiène. Dans ces conditions, il faut bien s'en remettre à une organisation défectueuse. Voici le procédé adopté : les locaux seront soumis à l'action de l'acide sulfureux ; les parquets, plinthes, portes, boiseries, meubles, etc., seront lavés avec une solution de sublimé à un millième ou d'acide phénique à cinq pour cent. Mais les linges, vêtements, les objets de literie, etc., ne sont pas désinfectés. Et pourtant il y a là une opération absolument indispensable. On ne portera remède à cette malheureuse situation que le jour où l'on emploiera la vapeur sous pression à 120 degrés et où seront constituées des équipes de désinfecteurs bien organisées. En ce moment même,

le docteur Baudin prépare un nouveau projet de constitution du service municipal de désinfection ; il le soumettra très prochainement au Conseil de surveillance et de contrôle du Bureau municipal d'hygiène, dans le sein duquel se retrouveront bon nombre de membres du Conseil central d'hygiène et de salubrité du département. Le Conseil, prenant acte de ces déclarations, demande que « communication soit faite à M. le Maire de l'incident soulevé par M. le Docteur Druhen, et que son attention soit attirée par la nécessité de réorganiser ou d'organiser un service municipal de désinfection ».

III. *Institution d'un service municipal de désinfection.*

Le 4 février 1891, le Président du Conseil départemental d'hygiène donne lecture d'une lettre ministérielle demandant des renseignements sur la marche et la gravité de la diphtérie, et sur les mesures adoptées pour enrayer le développement de cette épidémie. La commission municipale d'hygiène a fourni un rapport dont il est également donné lecture. Il en résulte que beaucoup de lacunes sont à combler dans cette ville : 1° au point de vue des maladies épidémiques ; 2° au point de vue de la contagion ; 3° au point de vue de la désinfection. « Rien ou presque rien n'existe ni pour combattre les fléaux épidémiques, ni pour empêcher leur propagation, soit par l'emploi de désinfectants, soit par des mesures propres à isoler les malades ».

Frappé de ce manque absolu de moyens efficaces, le Conseil départemental demande : 1° qu'il soit fait

acquisition d'une voiture convenable pour le transport des malades atteints d'affections contagieuses ; 2° qu'un bon appareil de désinfection soit installé ; 3° qu'un pavillon d'isolement soit établi ; 4° enfin, le Conseil émet le vœu que les pouvoirs publics votent des lois semblables à celles qui, au point de vue de l'hygiène, régissent la Suisse, l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, etc.

Le 17 mars, même année, le directeur du Bureau d'hygiène soumet à l'approbation du Conseil municipal un projet de création d'un service de désinfection, qui, nous l'avons indiqué plus haut, sera installé dans un des bâtiments de l'asile départemental de Bellevaux. Les frais du nouveau service s'élèvent à la somme de 9.010 francs, à laquelle il faut ajouter 800 francs pour l'acquisition d'une voiture munie d'un brancard articulé et suspendu pour le transport des malades contagieux.

La dépense est ainsi répartie :

Étuve de désinfection par la vapeur sous pression (de 110 à 115°) système Geneste et Herscher (1^m300 de diamètre sur 2^m250 de largeur) :

Prix	4.600 francs.
Emballage des menus accessoires	10 —
Supplément pour tuyaux de cheminée, d'échappement, de purge, etc.	1.200 —
Chaudière de 5 mètres cubes et appareils d'allmentation . .	1.800 —
A reporter. . . .	7.610 francs.

Report. . .	7.610 francs.
Emballage des menus accessoires.	10 —
Frais de transport (1.000 kilogrammes environ). . . .	70 —
Frais d'installation et montage.	150 —
Frais de voyage, main-d'œuvre sur place.	100 —
Frais d'appropriation des locaux	1.000 —
Pulvérisateur de Geneste et Herscher.	200 —
Brouette pour transport du pulvérisateur	70 —
Deux voitures à bras pour transport des objets	250 —
Sacs en toile imperméabilisée pour transport des objets. .	200 —
Vêtements des désinfecteurs .	200 —
	9.010 francs.

Après une courte discussion portant surtout sur la dépense, une Commission est nommée pour rechercher « les moyens de faire la dépense sans trop grever d'une seule fois le budget de la Ville, en s'entendant par exemple avec les hospices; ils avanceront la somme nécessaire qui leur sera remboursée par annuités ».

Une étuve locomobile à désinfection, acquise par le département, est installée à l'asile de Bellevaux.

Le 7 février 1893, un vœu de la Société de Médecine de Besançon est transmis au Conseil municipal; elle demande à l'autorité préfectorale de donner une publicité suffisante au nouveau service de désinfection par l'étuve, en même temps qu'à celui de désinfection à domicile organisé par le Bureau d'hygiène — de réglementer le fonctionnement de ce service, pour que les désinfections aient lieu à jour fixe, sans qu'il soit nécessaire de mettre l'étuve sous pression pour chaque opération, ce qui allonge celle-ci et en élève le prix de revient — d'accorder une diminution du prix de 7 fr. 50 par mètre cube d'objets ou d'effets à désinfecter, tandis que dans les autres villes pourvues d'étuves semblables, ce prix revient à 4 ou 5 francs. La Société de Médecine exprime enfin le vœu que la ville fasse l'acquisition d'une étuve fixe, à vapeur sous pression, l'installation de l'étuve locomobile « ne constituant pas pour la ville une solution complète et définitive de la question ». Ces conclusions sont adoptées et l'organisation d'une étuve est subordonnée à la contribution de l'hôpital à la dépense encourue.

Nous voyons par ce rapide exposé historique, que les efforts des pouvoirs compétents, de la Société de Médecine en particulier, tendent à substituer à l'état de choses antérieur une organisation durable et surtout parfaitement réglementée. Les procédés employés pour la désinfection sont encore bien imparfaits, et il faut surtout rendre plus facilement transportables les appareils à ce destinés. La question de la dépense soulève aussi de justes observations, qui amèneront par la suite une tarification appropriée.

IV. *Alimentation de la ville en eau potable. — Lutte contre les maladies infectieuses et typhiques.*

L'étude de l'alimentation en eau potable de la ville de Besançon est la partie la plus importante de l'œuvre de l'ancien Bureau d'hygiène. Elle fut l'objet de nombreuses discussions à la Société de Médecine de Besançon, au Conseil supérieur d'hygiène publique et de la part des pouvoirs publics. Elle inspira les dispositions spéciales dont fut tirée ultérieurement la répartition du département en circonscriptions sanitaires, suivant la loi de 1902 [1]. Aussi, lui consacrerons-nous un développement assez considérable.

Besançon a, de tout temps, été considérée comme une ville à fièvre typhoïde, et l'on peut dire qu'à l'époque où fleurissait la doctrine des « constitutions médicales », cette ville était caractérisée par la « constitution typhoïde ».

Dans une première période qui s'étend de 1832 à 1854, la fièvre typhoïde existe à l'état endémique ; la ville s'alimente presque exclusivement en eau de puits. Il n'existe qu'une source qui amène à trois ou quatre bornes-fontaines à peine trois à quatre litres d'eau. Pas d'égoûts ; les matières usées sont jetées au

[1] Dans sa séance du 20 août 1902, le Conseil général du Doubs divisait le département en quatre circonscriptions sanitaires : Besançon, Baume-les-Dames, Montbéliard et Pontarlier.

Le 14 octobre 1903, par arrêté préfectoral, le département allait comprendre huit circonscriptions ayant leur siège à Besançon : Ornans, Baume-les-Dames, Vercel, Montbéliard, Saint-Hippolyte, Pontarlier et Morteau.

ruisseau, à la rue, dans des puisards proches des puits d'alimentation en eau potable, peu ou pas protégés.

En 1854, le captage, l'amenée et la distribution des eaux d'Arcier transforme cet état de choses : une source très abondante, habituellement pure, répartit une quantité très considérable d'eau, et l'on voit la mortalité, de 36 pour 1.000 par an, tomber à 26 pour 1.000. Et pourtant la fièvre typhoïde continue ses ravages. Elle devient épidémique. Les décès sont nombreux. Nous relevons les chiffres suivants : De 1856 à 1857, 261 décès; de 1861 à 1862, 160 décès. — 1871, plusieurs centaines de décès. — 1873, 144 décès; 1875 et 1880, 75 et 76 décès; 1886, 116 décès. Les cas se répartissent très exactement sous le rayon de distribution de l'eau d'Arcier. Le docteur Gauderon — aujourd'hui médecin en chef de l'hôpital Saint-Jacques à Besançon — eut le premier l'idée de la contamination possible de cette source par le ruisseau de Nancray, qui l'alimente. Guidé par cette supposition, M. Jeannot établit par une expérience très personnelle la communication entre ces deux éléments. Voici cette expérience [1] : « Le 29 septembre 1886, à neuf heures et demie du matin, nous jetions dans un gouffre mille kilogrammes de sel marin dénaturé. A cinq heures un quart, nous constations qu'il y avait communication entre le ruisseau de Nancray et la source d'Arcier. » Cette expérience fut mise en doute par nombre d'incrédules. Ingénieurs hydrographes et géologues se refusaient à admettre l'existence d'une pareille situa-

[1] Rapport de M. Jeannot au Conseil municipal, séance du 29 novembre 1901.

tion [1]. « Il fallait, disaient-ils, incriminer l'abaissement brusque de la température, les miasmes émanés des remaniements du sol opérés dans le voisinage des casernes Saint-Paul, Saint-Pierre, de la Visitation. Le 10 décembre, même année, une nouvelle discussion aboutit aux mêmes conclusions. L'épidémie était due aux mauvaises odeurs dégagées par les quartiers Saint-Paul et Saint-Pierre. En 1893, nouvelle épidémie de fièvre typhoïde. M. Jeannot en fit une relation saisissante, dans un rapport communiqué le 8 novembre 1893 au Conseil central d'hygiène et de salubrité. Il constituait à la fois l'histoire très exacte de l'épidémie et la preuve que son auteur avait bien aperçu les causes du fléau. Un mois plus tard, l'analyse des échantillons d'eau d'Arcier démontrait leur souillure par les matières fécales. Le 23 avril, l'expérience, conduite une première fois en 1886 par M. Jeannot, fut reprise par lui-même et M. le docteur Thoinot, professeur à la Faculté de médecine de l'Université de Paris, délégué du Conseil supérieur d'hygiène publique, pour déterminer le pourquoi de cette épidémie, en utilisant le pouvoir colorant de la fluorescéine. Elle établit formellement la communication du ruisseau de Nancray avec la source d'Arcier. Voici d'ailleurs le texte du rapport de M. Jeannot, auquel nous faisons allusion supra : « Le 31 octobre, nous avons été informés que deux cas de fièvre typhoïde s'étaient déclarés en ville : l'un au lycée, l'autre à l'hôtel de Paris. La désinfection fut

[1] Conseil central d'hygiène publique et de salubrité, séance du 21 mai 1887.

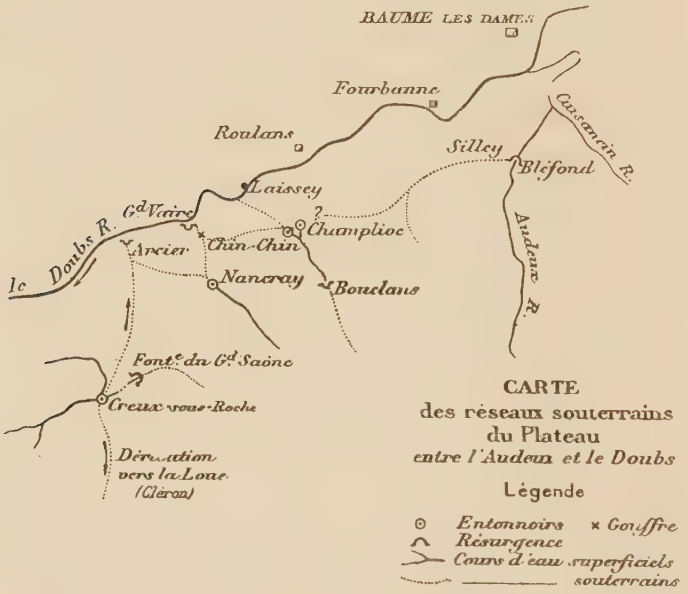
faite aussitôt. Le surlendemain, 2 novembre, M. le docteur Aaron, médecin major du 5e régiment d'artillerie, nous signalait d'une façon officielle que, le 30 octobre, cinq cas de fièvre typhoïde s'étaient déclarés à la caserne Saint-Paul et trois cas à celles d'Arènes et de la Manutention. Il nous indiquait en même temps des cas dans les rues Billon, de la Préfecture, du Lycée et des Chambrettes. Tous les cas connus jusqu'alors étaient bien renfermés dans l'intérieur de la ville, alimentée par les eaux d'Arcier. Il restait donc à savoir si la banlieue était atteinte sur un point quelconque, afin de bien se rendre compte si les eaux d'Arcier devaient être accusées. Nous avons aussitôt consulté les docteurs du quartier des Chaprais ; M. le docteur Cornet avait deux cas dans sa clientèle, l'un dans la rue de la Mouillère et l'autre dans la rue de la Cassotte. La rue de la Mouillère est alimentée par l'eau d'Arcier. Quant à la rue de la Cassotte, elle est desservie par l'eau de Brégille, mais la personne atteinte suivait, en qualité d'externe, les cours du lycée. Au vu de ces résultats, tout portait à croire que l'eau d'Arcier était contaminée.

« Nous rappelant une expérience décisive que nous avons faite en 1886, à la suite d'une épidémie de fièvre typhoïde, indiquant que les eaux du ruisseau de Nancray communiquaient avec la source d'Arcier, nous nous sommes rendus ce matin dans cette localité afin de procéder à une enquête.

« Le village de Nancray (population, 550 habitants) est situé à environ 15 kilomètres de la ville à une altitude voisine de la cote 420. Il a la forme d'un fer

à cheval. La ligne de plus grande pente est dirigée dans tous les sens du côté du centre dudit fer à cheval.

« La partie haute du village est desservie par quatre



Cette carte est extraite de l'ouvrage « Spelunca »
Bulletin et Mémoires de la Société de Spéléologie.

La source d'Arcier et l'alimentation
de la ville de Besançon en eau potable, par E. Fournier, professeur
de géologie et de minéralogie
à la Faculté des Sciences de Besançon.

fontaines alimentées par l'eau de la source dite « La Fonteny dans le bois de Faule ». Cette source se trouve dans un bois à 1.900 mètres du village ; elle a sensiblement la même origine que celle qui alimente la commune de Gennes.

« La partie aval du village est également desservie par quatre fontaines auxquelles aboutit une autre source dite « La Roche ».

« Après avoir questionné M. le Maire, M. le docteur Picard médecin traitant, et un grand nombre d'habitants, il faut retenir qu'il existe dans la commune 17 cas de fièvre typhoïde et deux douteux.

« Les personnes atteintes habitent toute la partie haute du village desservie par la source de Fonteny, quand, au contraire celles de la partie aval du village sont indemnes.

« Cependant, aujourd'hui même, deux personnes dont les immeubles sont desservis par l'eau de la Roche paraissent éprouver les symptômes de la maladie infectieuse.

« Les deux premiers cas s'étaient déclarés à Nancray le 2 septembre dernier. On peut supposer que, pour les deux personnes atteintes dans le bas du village, il y a eu contagion, car, dans ce pays, on se croit obligé de faire visite à tous les malades.

« Ainsi donc, la fièvre typhoïde est parfaitement constatée dans la localité.

« Il est à peu près certain que presque la totalité des déjections des malades, malgré défense formelle du médecin traitant, sont jetées sur le fumier ou sur la voie publique, et l'eau de pluie entraîne toutes les immondices dans le point bas du village, puis dans le ruisseau qui disparaît à environ 1.800 mètres dans plusieurs entonnoirs, eux-mêmes en communication avec les sources de Corcelles, du Grand-Vaire et d'Arcier. Les eaux du ruisseau de Nancray apparaissent à Arcier

neuf heures et quart après leur disparition dans les gouffres et entonnoirs.

« Indépendamment de ces souillures, il en existe d'autres non moins redoutables. Toutes les fontaines et lavoirs publics — et ils sont nombreux — se déversent également dans le ruisseau, et, de là, dans nos sources.

« Le ruisseau lui-même est, sur plus de la moitié de sa longueur, dans un état repoussant; on nous a certifié qu'en juillet dernier un mouton y séjourna fort longtemps.

« Enfin, 800 mètres avant le village, existe sur un petit monticule un charnier qui reçoit chaque année environ trente têtes de bétail ; en 1886, comme aujourd'hui, on constate que les animaux ne sont pas enfouis à une grande profondeur (0 m. 15 à peine recouvrent les ossements). Les chiens et les renards mettent tout à découvert. On constate la présence de milliers de vers. Ainsi que nous l'avons dit en 1886, en cas de pluies prolongées, l'eau tombant sur ce charnier doit s'écouler dans le ruisseau situé à 800 mètres et, de là, dans le gouffre.

« En résumé il faut prendre des mesures énergiques : 1° le jet des matières fécales sur les fumiers et sur la voie publique de la commune de Nancray doit être formellement défendu ; elle devront être enfouies loin des habitations ; 2° le ruisseau sera curé dans le plus bref délai ; 3° le lavage du linge aux lavoirs publics doit être interdit pendant un certain temps ; 4° le charnier sera désinfecté et changé de place ; 5° un règlement sévère sera pris pour empêcher les souillures

tant dans le village que dans le ruisseau ; 6° les eaux suivantes devront être analysées : *a)* eau de la source de Fonteny ; *b)* eaux arrivant au réservoir de Nancray ; *c)* eau prise à une fontaine en amont du village ; *d)* eau prise à l'aval du ruisseau et à l'entrée des entonnoirs ; *e)* eau prise à une fontaine de la ville. »

Ce n'était pas le seul rapport. Celui du docteur Boiteux, médecin des épidémies de l'arrondissement de Baume-les-Dames aboutissait aux mêmes conclusions, notamment à la possibilité de la contamination des eaux d'Arcier par le ruisseau de Nancray. Le Conseil décida : 1° l'analyse des eaux incriminées ; 2° l'envoi d'une commission au village de Nancray. La commission désignée dans ce but fit le voyage le jeudi 9 novembre ; après visite du charnier, du ruisseau et de plusieurs malades encore en traitement dans le pays, elle se réunit, le lendemain 10, à la mairie de Besançon, et décida l'adresse au préfet du rapport suivant. Ce rapport fut encore l'œuvre du docteur Baudin, résumé des travaux de la commission déléguée par le Conseil central d'hygiène et de salubrité du département, à l'effet de rechercher sur place, à Nancray, les causes et le mode de contamination des eaux d'Arcier, cause de l'épidémie typhoïde actuelle à Besançon. Nous en rapportons l'analyse et les conclusions : « La commission s'est transportée, le jeudi 9 novembre, à neuf heures et demie du matin, au village de Nancray (canton de Roulans). Elle était composée de MM. Féron, médecin en chef des salles de l'hospice mixte de Besançon ; Wittmer, ingénieur en chef des ponts et chaussées ; Magnin, professeur à la Faculté des Sciences et à

l'Ecole de Médecine ; docteur Gounand, secrétaire du Comité départemental d'hygiène et de salubrité ; Jeannot, Directeur des eaux de la ville de Besançon, et du docteur Baudin, médecin du Bureau d'hygiène.

« Depuis le 21 octobre jusqu'au 7 novembre (soit sous une période de quinze jours environ), mais plus particulièrement du 26 octobre au 3 novembre, soixante-huit cas de fièvre typhoïde bien avérés avaient été signalés au Bureau d'hygiène tant dans la garnison que parmi la population civile. La répartition des soixante-huit cas sur tous les points du réseau de distribution des eaux d'Arcier et seulement sur ces points, à l'exclusion de ceux alimentés par les eaux d'Aglans et de Bregille, confirmait cette hypothèse de l'origine hydrique de l'épidémie et la précisait. Des expériences instituées en 1886 par M. Jeannot, il résultait que le plateau de Nancray, situé directement à 135 mètres au-dessus des sources d'Arcier, pouvait être principalement, par l'intermédiaire du ruisseau de Nancray et des gouffres dans lesquels disparaît ce ruisseau, l'une des principales sources de contagion des eaux d'Arcier. La commission vérifia les constatations du rapport Jeannot et proposa les « voies et moyens suivants à employer pour atténuer et faire disparaître le mal et en prévenir le retour ». *a)* Moyens à appliquer tout de suite: institution à Nancray d'une hygiène publique mieux entendue et surtout rigoureusement surveillée. Le maire de la commune devait régler cette hygiène au moyen d'arrêtés portant sur les points principaux énumérés plus loin ; c'est à lui qu'il appartiendrait d'assurer par une surveillance incessante l'exécution de ses arrêtés.

En cas d'insuffisance ou de négligence avérée de l'autorité locale, et vu la gravité de la situation, le pouvoir central se trouverait muni par la loi d'armes suffisantes pour sauvegarder les intérêts de la santé publique. Interdiction aux habitants de jeter sur les fumiers aussi bien que sur la voie publique aucune déjection ou ordure ménagère quelconque. Obligation imposée aux habitations de posséder des latrines et fosses d'aisances étanches et éloignées au moins de 5 mètres de toute voie de communication. Les fumiers ne devraient pas être entourés de mares stagnantes de purin ; ils devraient tous reposer sur un fond en cuvette, autour duquel serait aménagé un fossé avec fosse spéciale à purin, de telle sorte qu'en aucun cas, même par les plus grandes pluies, les eaux de ruissellement ne pussent se déverser sur les chemins ou sur les terrains avoisinants. Les déjections des malades typhiques devraient être enterrées à une certaine distance des habitations, loin de toute fontaine, de tout puits, de tout lavoir, de toute voie de communication, et à une profondeur de 50 à 60 centimètres au moins. Les viscères et les débris d'animaux provenant de tueries particulières seraient enterrés dans les mêmes conditions et non pas jetés sur les fumiers. Il serait distribué par les soins du maire des exemplaires de l'instruction du Comité consultatif d'hygiène de France, relative à la fièvre typhoïde. Le linge des malades devrait être lavé séparément, soumis à l'ébullition et désinfecté au moyen d'une solution de lessive de cendres. Il faudrait tenir fermée au cadenas la porte du réservoir de la source de Fonteny. Le charnier serait arrosé avec une

lessive de chaux. On étudierait son installation en un point convenable. *b)* Les moyens définitifs consisteraient à détourner le ruisseau de Nancray vers l'est dans la direction de Champlive (même canton de Roulans).

Ces prescriptions bien nettes et qui pouvaient recevoir une prompte et facile exécution ne furent cependant pas observées. La preuve en est dans une nouvelle démarche entreprise six ans plus tard par le Conseil départemental d'hygiène. Le 9 décembre 1899, une Commission composée de MM. Henry, Jeannot, Baudin et du docteur Gounand se rendit à Nancray pour vérifier si les avis donnés autrefois avaient été suivis. Rien n'avait été fait. D'où nouveau rapport du docteur Baudin. Auparavant, le 23 novembre 1899, le Conseil départemental d'hygiène prenait connaissance de la réponse faite par le sous-préfet de Baume-les-Dames et le maire de la commune aux indications sanitaires qui lui avaient été fournies en 1893. En 1901, de nouvelles instructions furent données au maire de Nancray. A la même époque, M. Jeannot donna lecture au Conseil d'un travail relatif à la communication des eaux de Saône avec les eaux d'Arcier. Il conclut que les eaux de Saône et du Marais se rendaient en grande partie à la source d'Arcier[1]. « Ce n'est malheureusement pas tout; il existe certainement d'autres points contaminés qui nous envoient leurs eaux ; une étude approfondie du bassin d'alimentation doit donc être

[1] L'expérience qui a été faite est relatée dans la *Revue pratique d'Hygiène municipale urbaine et rurale*, janvier 1907, p. 6. Paris, Berger-Levrault.

poursuivie sérieusement. » Ces prédictions devaient être confirmées. En 1901, lors d'une nouvelle épidémie (qui causa 18 décès seulement), une nouvelle source de contamination fut découverte. Aucun cas de fièvre typhoïde n'avait été constaté depuis deux ans dans la région Gennes-Nancray. En novembre, on en signalait au village de Saône. Le 10 de ce mois, la communication entre le Grand-Saône et Arcier fut établie par le même procédé que précédemment, et le docteur Baudin, dans un rapport sur cette épidémie, ajoutait : « Il n'est pas douteux que des recherches ultérieures puissent mettre à jour sur quelque autre point, d'autres causes ignorées de souillures[1]. »

Le 25 novembre, le docteur Baudin adressait au Conseil municipal un rapport très détaillé sur l'épidémie de fièvre typhoïde ; les résultats des expériences prérappelées lui inspiraient les mesures suivantes qu'il soumettait à l'agrément de la municipalité : 1° exploration méticuleuse du territoire d'alimentation d'Arcier, territoire très étendu de 35 à 40 kilomètres carrés ; diverses expériences pourraient être entreprises par le directeur du Bureau d'hygiène et son directeur-adjoint, guidés par M. Fournier, professeur de géologie à la Faculté des sciences de Besançon. Un crédit de 250 francs suffirait à ces expériences[2] ; 2° analyses bacté-

[1] Dr Baudin, Epidémie typhoïde à Besançon, août-octobre 1901 (*Annales d'Hygiène publique et de Médecine légale*, mai 1902).

[2] Le 25 octobre 1901. Le Ministre de l'Instruction publique priait, de la part du Ministre de la Guerre, le Préfet de solliciter une enquête de la Municipalité de Besançon à propos de l'épidémie de 1901, qui avait sévi sur la population militaire, occasionnant quatre décès et soixante et onze cas de fièvre typhoïde. « On sait, ajoute

riologiques de chaque grande chute d'eau sur le plateau ; 3° exercice, avec le concours rétribué des médecins de la région, d'une surveillance effective des points menacés : Saône, Gennes en particulier « afin que chaque cas typhique y développé fût aussitôt signalé et que la désinfection des selles du malade, de son linge, de ses effets de literie fût assurée d'urgence». Organisation à cet effet des dépôts de désinfectants dans les villages précités. Le Conseil municipal adopta ultérieurement ces propositions et décida : « 1° Le vote d'un crédit de 250 francs pour l'achat de matières colorantes destinées à poursuivre et compléter, sous la direction de M. le professeur Fournier, délégué de M. le Ministre, les expériences entreprises; il désigna par acclamations M. Fournier comme membre de la Commission municipale d'hygiène ; 2° le vote d'un crédit de 400 francs pour des analyses bactériologiques lors de chaque grande crue d'eau sur le plateau Gennes-Nancray et un autre crédit de 1.000 francs pour l'organisation de dépôts de désinfectants dans les villages de Nancray, Saône et Gennes, tout en sollicitant le con-

le général André, que l'eau d'Arcier est contaminée à certains moments, particulièrement à la suite des grandes pluies, par les infiltrations du plateau de Nancray. Or, quelque temps avant l'épidémie de Besançon, on a constaté des cas de fièvre typhoïde à Saône, village situé sur le plateau et sous l'influence des pluies tombées à la fin de juillet, au commencement d'août, l'eau d'Arcier distribuée à Besançon est devenue très trouble. Peut-être serait-il possible de supprimer, dans une certaine mesure, les infiltrations du plateau de Nancray ou tout au moins d'empêcher qu'elles soient nuisibles. J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien donner des ordres pour que cette étude soit faite en ce qui concerne les mesures à prendre pour assurer la protection des eaux d'Arcier... »

cours du département dans l'acquit de ces dépenses ; le crédit de 1.650 francs serait inscrit aux chapitres additionnels de l'exercice courant ; 3° l'étude de branchements de la canalisation d'Aglans pour assurer à tous les quartiers de la ville une bouche d'eau d'Aglans pendant les périodes de contamination de l'eau d'Arcier ; 4° l'avertissement donné au public par voie d'insertions dans les journaux, quand, par suite d'une crue microbienne, l'eau d'Arcier devait être tenue pour suspecte ; 5° l'Assemblée émettait le vœu que M. le Préfet voulût bien pourvoir à la nomination à Nancray d'un agent de surveillance pour veiller à la stricte exécution des mesures prescrites par l'arrêté préfectoral relatif à l'hygiène publique et à la voirie ; 6° elle émettait aussi et finalement un vœu en faveur du vote urgent et définitif du projet de loi sur la santé publique, actuellement à l'étude.

Arrivons au rôle du Bureau d'hygiène de 1890 en ce qui touche l'hygiène scolaire.

V. — *Hygiène scolaire. — Prévention des épidémies et de la tuberculose.*

Par sa circulaire en date du 14 mars 1891, sur l'hygiène scolaire, le Ministre de l'instruction publique adressait aux directeurs et directrices d'écoles des instructions destinées à prévoir et à combattre les affections épidémiques : éviction de tout enfant atteint d'une affection quelconque, de tout enfant douteux. Suivait une énumération des maladies contagieuses avec leurs principaux symptômes. Pour faciliter aux instituteurs un diagnostic auquel ils n'étaient point

préparés par leur instruction professionnelle, « tout enfant indisposé serait renvoyé à sa famille sans attendre l'apparition de signes capables de fixer sur la nature de la maladie ». L'éviction de l'enfant était prévue pour la tuberculose pulmonaire elle-même, affection la plus difficile peut-être à reconnaître ; aussi la note prescrivait-elle « d'envoyer à la consultation du médecin inspecteur des écoles (les mardi, jeudi et samedi, de 3 à 4 heures, au Bureau d'hygiène, à la mairie) tous les « tousseurs » et « cracheurs habituels. »

L'éloignement de l'école était de cinq jours pour les douteux; pour les atteints, quarante jours à six semaines pour la fièvre typhoïde, la diphtérie, la variole, la scarlatine; seize jours pour la varicelle, la rougeole, les oreillons et la dysenterie. « Pour les fièvres éruptives (variole, varicelle, rougeole et scarlatine), l'isolement ne cesserait qu'après que le convalescent aurait pris un grand bain savonneux suivi de friction huileuse, et portant même sur le cuir chevelu. Un bon gratuit donnant droit à un bain serait mis à la disposition des nécessiteux. »

Dès qu'une affection contagieuse s'était déclarée dans son école, le directeur en avisait le Bureau d'hygiène par le bulletin suivant :

Ville de Besançon,
Hygiène scolaire Ecole de
Information de cas d'affection contagieuse
L'élève (nom et prénoms), âgé de
domicilié à (indication de l'adresse précise)
est atteint de
depuis le (date à laquelle la maladie a été reconnue ou connue).

A-t-il des frères et sœurs cohabitant avec lui et fréquentant d'autres écoles de la ville ? Lesquelles ?

Besançon, le

Deux fois par an, dans la quinzaine suivant la rentrée de Pâques et des grandes vacances, le directeur adressait au médecin directeur du Bureau d'hygiène un bulletin de récapitulation contenant tous les renseignements sur la situation sanitaire de la population scolaire pendant le semestre écoulé et les observations nécessaires sur « l'état de propreté des bâtiments, salles, dépendances, cours, latrines, etc. de l'école, ainsi que des rues et des bâtiments adjacents, sur le chauffage des classes, etc. » Ces deux bulletins étaient remis soit au poste de police le plus proche, soit au garde-champêtre, soit directement à la mairie.

Enfin, tout élève nouveau devait, pour être admis, produire le certificat réglementaire de vaccination et les directeurs et directrices « useraient de toute leur influence morale tant auprès des enfants que de leurs parents pour les déterminer à profiter des séances régulières et gratuites de vaccination et de revaccination. »

En terminant, le médecin directeur du Bureau d'hygiène priait les directeurs d'école de consacrer, « une à deux fois par semaine, quelques minutes à une inspection rapide de la face, du cou, des oreilles et des mains des enfants ».

Ces instructions furent approuvées par le Conseil municipal et servirent de modèle à plusieurs villes. Quelques années plus tard, en 1898, une épidémie de diphtérie très grave se déclarait en plusieurs quartiers

de Besançon. 122 cas occasionnèrent 18 décès. Un foyer avait éclaté, le 27 octobre 1898, à l'école de filles et de garçons de Saint-Claude (faubourg de Besançon). Sept cas furent signalés et deux douteux avec indication des noms et adresses. Le soir même l'école était fermée et, dès le lendemain, le Bureau d'hygiène prenait les mesures suivantes : « 1° fermeture des écoles pendant dix à vingt jours. Pendant ce temps, les instituteurs se répartissaient la surveillance, à domicile, des élèves, et faisaient parvenir au Bureau d'hygiène un bulletin sanitaire journalier ; 2° dans toutes les écoles de la ville, les noms et adresses des malades étaient communiqués à tous les directeurs des écoles, en vue de permettre l'élimination comme suspects des frères et sœurs ou parents à un degré quelconque des diphtériques ; 3° désinfection des salles d'école et blanchissage à la chaux ; 4° examen médical de tout enfant rentrant au moment de la réouverture de l'école[1]. »

Grâce à ces mesures, l'épidémie fut promptement enrayée, et, commentant le rapport du docteur Baudin, le rapporteur de l'Académie de Médecine ajoutait : « En applaudissant au succès obtenu dans la lutte contre cette épidémie, je voudrais attirer l'attention sur le Bureau municipal d'hygiène de Besançon, dont la solide organisation, soutenue par les pouvoirs publics, me paraît devoir être présentée comme un modèle aux municipalités[2]. »

[1] Dr Baudin, *Rapport sur l'épidémie de diphtérie de 1898.*

[2] Rapporté dans *Besançon en 1903, l'Année démographique et sanitaire*, Besançon Dodivers, 1904, p. 13.

VI. — *Le budget du Bureau d'hygiène de 1890.*

A l'aide de quelles ressources le Bureau d'hygiène a-t-il pu remplir sa mission ? En d'autres termes quel était son budget ? Pour les nombreux services qu'il a rendus, on peut dire qu'il n'a pas entraîné de dépenses considérables. En 1890, il n'est pas question d'assurer les dépenses relatives au fonctionnement d'un laboratoires d'analyses chimiques ; le Bureau ne dispose d'aucun crédit pour ses frais de bureau. Ses imprimés sont compris dans les frais généraux de cet ordre des divers services de la mairie. Et puis et surtout, aucune allocation n'est prévue en ce qui concerne les frais de transport par voiture spéciale d'ambulance urbaine et de désinfection des malades contagieux. Le Bureau d'hygiène de 1890 avait un budget annuel de 5.860 francs. Lors de sa création, les fonctions de directeur étaient gratuites. La municipalité de Besançon, pour bien marquer l'intérêt qu'elle portait à l'essort de l'œuvre nouvelle, accordait, quelques années plus tard à son directeur, une gratification annuelle de 1000 francs (Arrêté municipal du 25 janvier 1900).

Ainsi donc, à l'apparition de la loi nouvelle, le budget était ainsi établi :

Traitement du médecin directeur	fr.	1.000
En plus comme médecin du dispensaire et inspecteur des écoles		2.000
Total. . .	fr.	3.000
Traitement du secrétaire inspecteur agent d'exécution		400

Cet agent, à cheval sur le service des eaux, gaz, voiries, fêtes publiques et sur celui du Bureau d'hygiène, ne pouvait guère concourir à ce dernier que deux heures par jour en moyenne, et ce, d'une façon assez irrégulière.

Service de la vaccination.	fr.	350
Deux médecins vaccinateurs		200
Achat de vaccin		150
Service de la désinfection		1.000
Défense médicale et désinfection sur le plateau d'alimentation des eaux de la ville		1.000
Frais généraux d'imprimés, confondus dans les frais généraux de cet ordre des divers services de la mairie, mais pouvant être évalués largement à.		100
Total. . .	fr.	5.860

Nous allons voir que le nouveau Bureau aura un budget sensiblement supérieur, en raison de la nécessité qui s'imposera de le mettre en harmonie avec la nouvelle loi de 1902.

§ 2. — L'ORGANISATION ET L'EXTENSION DES TACHES DU BUREAU EN SUITE DE LA LOI DE 1902.

Avec la loi de 1902, nous arrivons à une plus grande spécialisation dans les attributions du Bureau d'hygiène.

I. — *Dualité des attributions.*

De ces attributions, les unes sont obligatoires les autres sont facultatives. Parmi les *obligatoires*, il convient de ranger les attributions destinées à assurer l'application des dispositions de la loi nouvelle, à savoir :

a) Mesures sanitaires concernant les individus : contrôle de l'exécution du règlement sanitaire (articles 1, 2 et 3) pour les prescriptions concernant les individus. Réception des déclarations des maladies transmissibles ou contagieuses (art. 5). Contrôle de la prophylaxie et de l'isolement. Vaccination et revaccination obligatoires (art. 6 et décret du 27 juillet 1903). Service de la désinfection (art. 7). Surveillance des hôtels et logements loués en garni. Statistique des cas de maladies transmissibles et contagieuses.

b) Mesures sanitaires concernant les immeubles : Contrôle du règlement sanitaire (art. 1, 2 et 3) pour les prescriptions concernant les immeubles. Délivrance du permis de construire (art. 11). Assainissement des immeubles insalubres (12 à 18). Surveillance des eaux d'alimentation provenant de puits, citernes, etc. (art. 1, 12 et 18). Surveillance des fosses d'aisances, puisards, etc. Casier sanitaire des immeubles.

c) Mesures sanitaires concernant les localités : assainissement général de la localité et de la voie publique (9 et 18). Contrôle des distributions publiques d'eau potable (1, 9 et 10). Contrôle du service des égoûts (1, 9, 10). Carte sanitaire de la commune.

Parmi les attributions *facultatives*, signalons en premier lieu le service médical de l'état civil. Il se réfère à la constatation des naissances et des décès, à la constatation des morts-nés, à la statistique démographique. En ce qui touche l'hygiène de l'enfance, le bureau d'hygiène doit surveiller l'exécution de la loi du 23 décembre 1874 sur la protection des enfants du premier âge, l'inscription des nourrices. Il devra contrôler le

lait au point de vue de l'alimentation infantile. Pour assurer une bonne hygiène à l'école, il inspectera les écoles et les salles d'école. En matière d'hygiène alimentaire, il surveillera les abattoirs, inspectera les viandes foraines, les denrées alimentaires, les halles et les marchés.

Il aura, dans ses attributions, la surveillance des établissements insalubres, dangereux ou incommodes. Notons en passant que cette attribution figurait au nombre de celles du Bureau de 1890.

Il surveillera la protection au point de vue prophylactique des maladies vénériennes. « Il appartient au Conseil municipal d'arrêter cette liste d'attributions facultatives en s'inspirant des besoins de la localité, de manière à déterminer en tout cas la sphère d'activité du Bureau d'hygiène, en dehors de la mission principale et obligatoire qu'il tient des dispositions de la loi sur la santé publique. »

En résumé, pour toute affaire intéressant de près ou de loin l'application de la loi du 15 février 1902, le Bureau d'hygiène devra toujours être appelé à émettre un avis, quand il n'aura pas lui-même à proposer la décision. Cet avis devra être mentionné dans la décision qui interviendra. Et le préfet devra veiller à la fidèle observation de cette importante prescription.

II. — *Composition, caractère et procédures du nouveau Bureau d'hygiène*

I. A sa tête se trouve un médecin directeur. Le personnel coopérateur comprend les médecins de l'état civil, les médecins inspecteurs des écoles, le médecin

chargé du dispensaire, les médecins vaccinateurs, l'architecte de la ville, l'ingénieur ou les ingénieurs chargés des services des égoûts, des eaux, de la voirie, le chimiste du laboratoire municipal d'analyses chimiques ou des laboratoires régionaux, le directeur du laboratoire d'analyses bactériologiques, le vétérinaire chargé du service de l'examen des viandes et de la surveillance des marchés.

En sous ordre, le Bureau d'hygiène devra avoir son personnel spécial. Il ne saurait comprendre moins de deux agents: un employé administratif et un agent d'exécution.

Comme membres nouveaux, qui n'existaient pas en 1890, signalons l'architecte de la ville, le chimiste du laboratoire municipal et le directeur du laboratoire d'analyses bactériologiques. Pour la première fois, lors de l'apparition de la loi de 1902, il est question de créer ces laboratoires. Nous aurons occasion de voir comment ils ont fonctionné et ce qu'a coûté leur fonctionnement.

La municipalité de Besançon s'occupe d'aménager au Bureau d'hygiène un local convenable, comprenant deux pièces au moins : une pièce de modestes dimensions pour le bureau du médecin directeur, une un peu plus grande pour l'installation des agents du bureau, le classement des archives, des cahiers de la bibliothèque.

Comme dépenses, il y a des allocations convenables pour le personnel et le fonctionnement matériel, tant au titre des frais de bureau, d'imprimés et de bibliothèque, qu'à celui des dépenses des laboratoires. Les

crédits sont calculés en tenant compte notamment de la participation de l'Etat et du département et sont inscrits au budget communal.

La comptabilité du service est bien établie. Elle fait ressortir nettement le montant respectif des diverses catégories de dépenses auxquelles l'activité du Bureau d'hygiène doit donner lieu. Deux catégories : *a)* celles qui concernent l'organisation du service de la désinfection, supportées à la fois par la ville et par l'Etat ; *b)* celles qui résultent des autres attributions qui lui sont conférées par l'application de la loi du 15 février 1902 réparties entre la ville, le département et l'Etat. Enfin les dépenses résultant des attributions facultatives du Bureau d'hygiène sont supportées par la ville.

II. En somme le Bureau d'hygiène est, conformément à la loi, un service municipal, chargé sous l'autorité du maire de l'application de la loi. Il estplacé sous la direction d'un docteur en médecine relevant directement du maire etnommé par lui. Outre le directeur, le personnel du Bureau comprend : à titre d'employé permanent un secrétaire qui peut, en cas d'urgence, s'adjoindre un expéditionnaire détaché des autres services municipaux : à titre d'assistants, les médecins du bureau de bienfaisance, les médecins de l'état civil (chargés de la constatation des décès), les médecins vaccinateurs, les chefs des services municipaux de l'architecture, des eaux et égoûts, de la voirie, le chimiste chef du laboratoire municipal d'analyses chimiques, le médecin directeur du laboratoire de bactériologie, l'inspecteur vétérinaire

des abattoirs, l'inspecteur et le sous-inspecteur de la police municipale.

III. Les procédures de ce Bureau ainsi composé sont de deux sortes : les mesures sanitaires concernant les individus et les mesures sanitaires concernant les immeubles ; dans la première catégorie, il faut ranger le contrôle de l'exécution du règlement sanitaire, la réception des déclarations des cas de maladies transmissibles ou contagieuses, la détermination des mesures à prendre pour éviter la propagation de ces maladies, le contrôle de la prophylaxie et de l'isolement, le service de vaccination et de revaccination obligatoires. A ce titre, les médecins vaccinateurs sont rattachés au Bureau d'hygiène ; le service de la désinfection et la détermination des mesures à prendre dans chaque cas particulier, la surveillance des hôtels et logements loués en garni au point de vue de la salubrité, la statistique des cas des maladies contagieuses ou transmissibles.

Les mesures sanitaires concernant les immeubles comprennent : l'apposition du visa, au point de vue sanitaire, du permis de construire, les mesures à proposer pour l'assainissement des immeubles insalubres, la surveillance des fosses d'aisance, puisards, citernes, et leur interdiction suivant le cas, l'établissement et la tenue à jour des casiers sanitaires des immeubles, le contrôle de la distribution publique d'eau potable au moyen d'analyses chimiques et bactériologiques réclamées en temps utile et selon les circonstances aux laboratoires d'analyses chimiques et de bactériologie.

Chaque année le Bureau d'hygiène devra établir la carte sanitaire de la commune. D'une façon générale, il étudiera l'assainissement de la localité et de la voie publique et toutes les questions concernant la salubrité à quelque titre que ce soit, tant au point de vue scientifique qu'au point de vue d'initiatives à prendre en vue d'améliorer ou de préserver la santé publique. Le directeur du Bureau d'hygiène sera en outre chargé de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives à l'hygiène, autres que la loi du 15 février 1902.

Les deux laboratoires dont nous parlons plus haut sont installés : le laboratoire d'analyses chimiques, à l'École de Pharmacie, et le laboratoire de bactériologie à l'École de Médecine.

III. *Les règlements sanitaires.*

Toute cette nouvelle réglementation a été adoptée par le Conseil municipal de Besançon dans sa séance du 16 décembre 1907.

Quel a été et est encore actuellement le rôle du Bureau d'hygiène ainsi réorganisé ? Le législateur de 1902 a entendu laisser aux maires toute latitude dans la rédaction de leurs règlements sanitaires. A eux de se conformer aux besoins locaux et d'adapter la nouvelle réglementation aux nécessités de leur commune. Cependant il a pris soin d'édicter deux règlements types qui constituent comme un minimum indispensable, dont aucune disposition n'est à négliger pour assurer à la localité la sauvegarde de la salubrité. Ces règlements

sont appelés *règlement A* et *règlement B*, le premier applicable aux villes, bourgs et parties de communes ayant le caractère urbain, le deuxième applicable aux communes ou parties de communes exclusivement rurales. Le règlement A se compose de quatre titres : le premier a trait à la salubrité, le deuxième se réfère à la prophylaxie de maladies transmissibles, le troisième renferme des dispositions générales, le quatrième édicte les pénalités. Le règlement B ne vise que certaines dispositions essentielles réunies en un seul titre et s'appliquant aux exploitations rurales et aux communes de petite importance. Seul le règlement A est applicable à la ville de Besançon[1]. Le bureau d'hygiène devra surveiller la rigoureuse observation des prescriptions qu'il édicte.

1° *Prophylaxie des maladies transmissibles et isolement.* — Le bureau d'hygiène de Besançon a adopté les prescriptions suivantes :

En 1891 le Conseil départemental d'hygiène avait émis le vœu de la création d'une *voiture d'ambulance* pour le transport des malades et des blessés. En 1907, le Conseil municipal de Besançon a pris les mesures nécessaires pour répondre et satisfaire à ce désir. Il réglemente avec soin la mise en service de ce véhicule. « L'usage de la voiture d'ambulance, déclare-t-il dans sa séance de juillet[2], s'impose en premier lieu pour

[1] Soumis à l'approbation du Conseil municipal, le 20 février 1907, ce règlement était, le lendemain, vu pour récépissé et exécution immédiate par M. le Préfet du département du Doubs.

[2] *Bulletin officiel de la commune de Besançon*, 11 août 1907.

tous les malades ou convalescents d'affection contagieuse, épidémique ou parasitaire qu'il s'agit de transporter de leur domicile à l'hôpital, ou de l'hôpital au lieu de leur convalescence, soit en ville, soit dans un rayon plus ou moins proche de la ville. »

La voiture est soigneusement désinfectée après chaque transport, par de grands lavages à la solution de lysol à 5 pour 100, au moyen d'un jeu de balais ou de brosses de formes diverses et montés sur des manches de grandeur appropriée.

Sa construction confortable permet tout particulièrement le transport des malades et blessés graves. Deux strapontins, placés à côté du brancard, permettent à deux personnes (amis, parents ou infirmiers) d'accompagner le malade ou le blessé et de le surveiller pendant le trajet. Un coffret fixé à la paroi intérieure de la voiture contient les médicaments et objets de pansements utiles ou nécessaires au cours du voyage.

Cette voiture est demandée de vive voix ou par lettre, par télégramme ou téléphone, au poste de police le plus proche. Ce dernier avertit aussitôt le concessionnaire d'avoir à se rendre d'urgence auprès du malade ou du blessé. En même temps il avertit le Bureau d'hygiène qui prend toutes les mesures nécessaires pour la désinfection du véhicule au retour. Le Bureau d'hygiène s'occupe ensuite du recouvrement du prix des transports. Pour les indigents un certificat médical suffit à constater la mise en service de la voiture. Ils sont exempts des frais que soldent les personnes plus aisées, sur engagement formel pris par elles lorsqu'elles demandent la voiture.

2° *Service de vaccination.* — Au moment de la réorganisation du Bureau d'hygiène par application de la loi du 15 février 1902, d'après le décret du 3 juillet 1905 et la circulaire ministérielle de 1906, le directeur du Bureau de Besançon a fait remarquer que « par suite des dispositions de la loi nouvelle, le service de vaccination est exclusivement départemental. Les municipalités n'interviennent que pour établir les listes[1] ». Et pourtant le décret du 3 juillet 1905 inscrit parmi les attributions obligatoires des nouveaux Conseils d'hygiène « la vaccination et revaccination obligatoires, en tant qu'elles relèvent de l'autorité municipale ». Le Bureau d'hygiène, tout en inscrivant la vaccination dans son programme, laisse au département le soin d'organiser matériellement le service. On peut dire que la vaccination est un organisme mixte, au fonctionnement duquel collaborent : la ville de Besançon, qui établit la liste des assujettis, et le département qui règle l'ordonnance des séances de vaccination et la rétribution des médecins vaccinateurs. Notons que le service départemental est ainsi constitué : par un arrêté préfectoral en date du 22 avril 1906, le préfet a divisé le département en soixante-et-une circonscriptions vaccinales calquées sur les circonscriptions établies par application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Le Conseil général a adopté cette division le 20 avril et nommé les médecins chargés du service. Chaque année le préfet adresse aux sous-Préfets, maires et médecins vaccinateurs du départe-

[1] *Bulletin officiel de la commune de Besançon,* 27 décembre 1908.

ment les listes de vaccination et de revaccination ; des affiches informent la population du lieu et de l'heure des séances de vaccination et de revaccination et de constatation des résultats. Ce lieu et cette heure sont ainsi établis : « Les médecins dresseront un projet d'itinéraire indiquant pour chaque commune les dates et les heures auxquelles ils désirent fixer les séances. Ils communiqueront leurs projets à MM. les maires en leur demandant s'ils ont des objections à formuler. » Les notes comprendront : « *a)* Tous les enfants ayant trois mois au moins et un an au plus, nés dans la commune et relevés sur le registre de l'état-civil. Tous les enfants du même âge, français ou étrangers, nés hors de la commune mais y résidant. Les enfants de moins de dix ans, français ou étrangers qui, n'ayant pas encore été vaccinés avec succès pour d'autres motifs que ceux visés par la liste *d)*, n'ont figuré sur aucune liste antérieure. *b)* Tous les enfants ayant dix ans au moins et onze ans au plus, français ou étrangers, inscrits dans les établissements d'enseignement public ou privé. Les enfants du même âge, français ou étrangers, recevant l'instruction au domicile de leurs parents ou tuteurs. Les enfants au-dessus de onze ans français ou étrangers, n'ayant pas encore subi avec succès la vaccination ou la première revaccination pour d'autres motifs que ceux visés à la liste *d)*. *c)* Tous les Français ou étrangers ayant vingt ans au moins et vingt et un au plus, au moment de la séance de vaccine, résidant dans la commune ou assimilés. *d)* et *e)* Tous les sujets dont la vaccination ou la revaccination a dû être ajournée soit pour raison de santé,

soit pour cause d'épidémie régnante, soit pour insuccès, soit pour absence ; les personnes qui demandent à être vaccinées ou revaccinées en dehors des conditions prescrites par la loi.

La séance sera annoncée par des affiches adressées par l'administration préfectorale et qui indiqueront « le lieu et la date des séances et rappelleront les obligations légales des parents ou tuteurs et les pénalités qu'ils encourent ». Le maire mettra un local et un secrétaire à la disposition du médecin vaccinateur. La séance de constatation des résultats sera fixée et aura lieu dans les mêmes conditions que la vaccination. Après vérification, le médecin délivrera aux parents ou tuteurs des personnes soumises à l'opération ou aux assujettis un certificat individuel attestant qu'ils ont satisfait aux obligations de la loi. » Les réfractaires seront avertis individuellement par le maire qu'ils sont tenus de présenter avant la fin de l'année durant laquelle leurs enfants sont soumis à la vaccination ou revaccination un certificat sous peine de se voir dresser un procès-verbal constatant contravention à l'article 6 de la loi du 15 février 1902, qui sera transmis immédiatement au Ministère public près le Tribunal de simple police.

Toutes les listes dûment remplies ou même négatives, établies en double exemplaire, revêtues de la signature du maire et du médecin vaccinateur seront envoyées à la préfecture, accompagnées d'un état récapitulatif, mais à la fin de l'année seulement, si certains assujettis sont tenus de produire avant cette époque le certificat prévu par l'article 4 du décret du

27 juillet 1903, constatant la vaccination ou revaccination de leurs enfants avec la date et le résultat de ces opérations délivré par le médecin ou la sage-femme qui les ont pratiquées (*Recueil des actes administratifs de la préfecture du Doubs*, 1911, n° 4).

3° *Postes de désinfection.* — L'article 7 de la loi du 15 février 1902 décide que « la désinfection est obligatoire pour tous les cas de maladies prévues à l'article 4 ; les procédés de désinfection devront être approuvés par le Ministre de l'intérieur, après avis du Comité consultatif d'hygiène publique de France. Les mesures de désinfection sont mises à exécution dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, par les soins de l'autorité municipale, suivant des arrêtés du maire, approuvés par le préfet. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions que ces appareils doivent remplir au point de vue de l'efficacité des opérations à y effectuer ». Ce règlement d'administration publique est contenu dans le décret du 10 juillet 1906 [1]. Il se complète par une circulaire du Ministre de l'intérieur aux préfets des départements, en date du 28 juillet, même année [2]. Le directeur du Bureau d'hygiène doit donner son avis au Conseil municipal, dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, sur l'opportunité de la création d'un ou plusieurs postes de désinfection, sur la composition et la rétribution du personnel. Le Conseil municipal doit

[1] Rapporté dans la *Revue pratique d'Hygiène municipale urbaine et rurale*, 1906, n° 7, p. 329.

[2] *Id.*, n° 8, p. 372 à 375.

organiser le service ; s'il refuse, un délai de deux mois lui est imparti pour prendre une délibération à cet égard ; passé ce délai, il est statué par un règlement d'administration publique. Chaque semestre, le préfet est tenu au courant de la marche du service. Il en rend compte au Ministre de l'intérieur. Un poste doit nécessairement être placé dans toute localité possédant un Bureau d'hygiène, par application de l'article 20 de la loi du 15 février 1902. Chaque poste est dirigé par un chef de poste, assisté, s'il y a lieu, d'agents ou d'aides. Le chef de poste et les agents procèdent eux-mêmes aux opérations de désinfection. Ils sont nommés par le préfet, sur la proposition du délégué de la Commission sanitaire. (Dans chacune des circonscriptions sanitaires, entre lesquelles le département est divisé, doit en effet être établi au moins un poste de désinfection.) Le chef de poste est assermenté. Les agents et les aides peuvent l'être également. Dès que le maire a reçu la déclaration d'une maladie contagieuse, il avertit aussitôt le chef de poste. Ce dernier envoie au lieu où se trouve le malade un agent avec des désinfectants appropriés, mais de jour seulement. L'agent se met en relations avec les divers occupants, les renseigne sur les sanctions qu'ils encourent, s'ils se refusent à l'opération et sur le tarif de celle-ci. Les occupants peuvent exécuter ou faire exécuter eux-mêmes la désinfection, en suivant les recommandations du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, mais aussi en se soumettant à une visite quotidienne que leur fera l'agent du service public. Si le malade est transporté hors de son domicile, après la

guérison, ou en cas de décès à la suite d'une des maladies mentionnées en l'article 4 de la loi de 1902, la désinfection des locaux occupés par le malade et des objets contaminés par lui doit être faite instantanément. Le chef de poste avertit la personne occupant le domicile à désinfecter au moins douze heures à l'avance. Ce délai de douze heures peut être abrégé par décision motivée du maire. Si, aucours de la désinfection, la destruction d'un objet mobilier est jugée nécessaire, il y est procédé sur l'ordre du maire. Un état estimatif de cet objet est dressé par le chef de poste, contradictoirement avec le propriétaire, et transmis au maire. Toute demande d'indemnité est adressée à ce dernier. Le tarif de la désinfection est proportionnel à la valeur locative de l'immeuble des locaux habités; il est fixé par le Conseil municipal, sans pouvoir excéder les maxima suivants :

Dans les communes de moins de 5.000 habitants, 3 pour 100 ;

Dans les communes de 5.000 à 20.000 habitants, 2,50 pour 100 ;

Dans les communes de 20.000 à 100.000 habitants, 2 pour 100 ;

De plus de 100.000 habitants, 1,50 pour 100;

A Paris, 1 pour 100.

Si la taxe à percevoir dépasse 30 francs par pièce, elle est réduite d'office à ce minimum. Cette taxe comprend les opérations effectuées pour une durée de maladie n'excédant pas six mois. Elle est renouvelable pour chaque période de six mois. L'intéressé peut demander que la désinfection soit opérée la nuit. Dans ce cas, il

devra acquitter une redevance supplémentaire montant à 50 pour 100 de la taxe. Pour les hôtels garnis, les loges de concierge, les chambres de domestiques et d'ouvriers logés chez leurs patrons, la taxe est de 5 fr. au maximum. Seuls, les indigents n'en acquittent aucune. La taxe est due par le malade, ou, en cas de décès, par les héritiers, ou par les propriétaires d'hôtels garnis, les maîtres des domestiques et les patrons des ouvriers.

Dans la circulaire qu'il adressait aux préfets, le 28 juillet 1906, le Ministre de l'intérieur disait : « Soigner et secourir les malades est bien ; prévenir les maladies est évidemment mieux, et il faut faire pénétrer dans l'esprit public cette vérité, incontestable aujourd'hui, que les maladies qui font le plus grand nombre de victimes, sont heureusement celles aussi que, grâce à une hygiène sociale judicieusement organisée, on peut le plus aisément éviter; que ces fléaux : fièvre typhoïde, typhus, variole, scarlatine, diphtérie, choléra, peste, etc., et la tuberculose elle-même, qui déciment si souvent les agglomérations, sont de ces ennemis dont l'homme a appris l'art, sinon de triompher, du moins d'éviter presque sûrement la dangereuse atteinte. » Et il ajoutait : « Cette désinfection est, à un double point de vue, obligatoire pour les malades qui, sous aucun prétexte, ne sauraient s'y soustraire, obligatoire pour les services publics municipaux et départementaux qui doivent y procéder... Dans les villes de plus de 20.000 habitants, où un Bureau d'hygiène doit être organisé, le service de désinfection sera assumé par ce Bureau, dont il sera une des attri-

butions essentielles. Vous aurez sur ces deux points connexes : constitution des Bureaux d'hygiène, organisation du service de désinfection, à promouvoir l'initiative des municipalités... »

Quelle est, à cet égard, la situation de la ville de Besançon ? Depuis 1890, il y a un Bureau d'hygiène ; depuis 1890, il a un service de désinfection, imparfait, sans doute, il faut que les appareils dont il dispose soient facilement transportables ; mais enfin, il existe, bien avant la rédaction de la loi nouvelle, d'une part, du décret et de la circulaire ministérielle d'autre part. Il faut cependant donner à la ville un règlement de désinfection très détaillé. Il faut attendre 1908 pour le voir apparaître enfin ; il est encore l'œuvre du docteur Baudin. Comment les faits se passent-ils ? Le 3 octobre 1908, le président du Conseil, Ministre de l'intérieur, demande à M. le préfet du Doubs qu'il lui soumette le plus tôt possible le projet du directeur du Bureau d'hygiène, concernant le service de désinfection. Le 12 novembre suivant, le docteur Baudin établit son rapport sur la nécessité d'adapter le nouveau service réorganisé « aux besoins de l'hygiène actuelle... », sur l'urgence de la désinfection en cours de maladie, sur la désinfection en surface et en profondeur, pour lesquelles divers appareils sont nécessaires, utilisant des agents gazeux désinfectants, dérivés principalement du formol, dont les vapeurs sont obtenues au moyen d'appareils expérimentés et approuvés par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France. M. Baudin fait remarquer que déjà l'asile de Bellevaux a, quelques semaines auparavant, remplacé son étuve à vapeur sous pression par une

chambre à vapeur d'aldéhyde formique surchauffé (85 à 90°, du système Berlioz). Le rapporteur demande l'acquisition pour la ville « d'une chambre-étuve Berlioz, démontable, petit modèle n° 1, à simples parois, pour les opérations ordinaires possibles en une seule étuvée et pour celles pratiquées dans la banlieue ». La dépense s'élèvera à 2.480 francs pour la création du service, auxquels il faudra ajouter 2.750 francs pour le fonctionnement. Au budget municipal de 1909, une somme de 2.000 francs est affectée au service de désinfection. 750 francs suffiront pour parfaire la somme proposée. L'agent désinfecteur reçoit un traitement de 1.200 francs, « somme qui ne saurait être reconnue exagérée, si l'on considère que cet agent devra justifier d'une intelligence réelle et d'une pratique déjà éprouvée pour la manipulation des produits chimiques désinfectants et pour l'exécution des détails de son service, en même temps que de garanties particulières d'une honnêteté éprouvée, car son emploi l'appelle souvent à opérer seul dans les appartements à désinfecter ». Cet agent, en dehors de son service de désinfection, rentre dans le service des eaux et égoûts.

Ce projet est approuvé par la Société de médecine de Besançon et de Franche-Comté (séances des 9 et 23 octobre 1908). Soumis à l'agrément de la municipalité, il est accueilli par sa délibération du 12 janvier 1909 et fait l'objet de l'arrêté municipal du 30 juin 1909, dont nous allons rappeler les dispositions essentielles [1].

[1] *Bulletin officiel de la ville de Besançon*, 1909.

Le nouveau service de désinfection est placé sous l'autorité du maire et sous la direction et le contrôle du médecin directeur du Bureau d'hygiène qui a pour mission de veiller à l'exécution régulière et immédiate des mesures de désinfection dans les conditions techniques prescrites par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France; à ce que le poste de désinfection soit constamment muni du matériel et de désinfectants nécessaires. Le poste est établi dans les dépendances de l'ancien arsenal et comprend le matériel ci-après : *a)* Pour la désinfection en surface, deux appareils volatisateurs « Guasco » destinés à la désinfection des petites pièces ; un stock de cartouches genre fumigator pour désinfection des chambres supérieures à 40 mètres carrés ; *b)* Pour la désinfection en pronfondeur, une étuve Berlioz démontable à simple paroi ; *c)* Pour les deux désinfections : 1° une voiturette pour le transport des appareils et des objets à désinfecter ; 2° divers accessoires (vêtements pour les désinfecteurs, armoires, échelles, serviettes, etc.). Le poste est dirigé par un chef de poste assisté d'un ou deux aides, pris au service de la voirie. Le chef de poste est nommé par le maire sur la proposition du médecin directeur du Bureau d'hygiène. Il tient la comptabilité du service.

Le service de désinfection est chargé des mesures de désinfection pour tous les cas de maladies transmissibles dont la déclaration et la désinfection sont obligatoires, ou ne sont que facultatives, mais, dans ce dernier cas, à la demande des intéressés seulement.

La désinfection est obligatoirement effectuée dès

le début de la maladie transmissible et après sa terminaison.

Aussitôt le Bureau d'hygiène averti, le chef de poste, muni de désinfectants appropriés, se rend au domicile du malade et s'adresse, en vue des mesures à prendre, au principal occupant. La visite des agents du service de désinfection ne peut avoir lieu que de jour. La famille peut faire effectuer la désinfection par d'autres personnes que les agents du service public, mais elle est tenue dans ce cas de signer une feuille d'engagement qui lui est remise à cet effet. Elle doit se soumettre au contrôle du service public. Si les mesures prises par elles paraissent insuffisantes, l'autorité compétente ordonne en vertu de la loi l'exécution d'office par le service public et aux frais de l'intéressé des mesures indispensables à la protection de la santé publique. Les contrevenants sont passibles d'amende, et en cas de récidive, d'emprisonnement. Toute personne mettant obstacle à l'intervention des autorités est passible d'une amende de 100 à 500 francs, et en cas de récidive de 500 à 1.000 francs.

Le Bureau d'hygiène avertit la famille douze heures au moins à l'avance du moment où il sera procédé aux mesures de désinfection. En cas d'urgence, ce délai peut-être abrégé.

Lorsqu'au cours d'une désinfection, le chef de poste estime que la destruction de certains objets mobiliers est nécessaire, en raison soit de leur contamination, soit de l'impossibilité de les désinfecter, ou de leur peu de valeur, il en avise le Bureau d'hygiène et n'y procède que sur son ordre. Le chef de poste dresse, avant

l'opération, contradictoirement avec le propriétaire de l'objet ou l'une des personnes intéressées, un état descriptif et estimatif des objets à détruire. Toute demande d'indemnité doit être adressée au Bureau d'hygiène dans un délai de quinze jours après l'opération de désinfection.

Les taxes de remboursement des opérations de désinfection sont fixées comme suit :

Pour les maladies contagieuses, 2 pour 100 de la valeur locative de l'ensemble des locaux d'habitation dont dépend la pièce occupée par le malade.

Pour les désinfections après décès, qu'elle qu'en soit la cause, et pour celles demandées avant réoccupation des logements : par chaque pièce, 2 pour 100 de la valeur locative de l'ensemble des locaux dont dépendent les pièces désinfectées. Quand la taxe à percevoir dépasse 30 francs par pièce, elle est réduite d'office à cette somme. Le tarif est applicable, que la désinfection ait lieu sur place ou dans tout autre endroit. Il comprend toutes les opérations de désinfection nécessitées par la même maladie, pourvu qu'elle n'excède pas 6 mois. Passé ce temps, il est établi une nouvelle taxe égale pour la même période et renouvelable pour chaque nouvelle période de même durée. Quand la désinfection des objets est demandée indépendamment de la désinfection des locaux, la taxe à percevoir est réduite de moitié. Pour les objets à désinfecter de provenance quelconque, ne rentrant pas dans un des cas rappelés ci-dessus, le tarif est de 5 francs par mètre cube d'objets. Toute désinfection opérée de nuit, à la demande des intéressés, donne lieu à une

redevance supplémentaire fixée à 50 pour 100 de la taxe. Pour les hôtels garnis, les loges de concierge, chambres de domestiques et d'ouvriers logés chez leurs patrons, le tarif est fixé uniformément à la somme de 5 francs par chambre. Dans ce cas, la taxe est payée par les propriétaires, maîtres, gérants ou patrons. Pour les écoles privées, institutions, lycées et pensionnats en dehors des écoles communales, et pour les institutions charitables privées non reconnues par les pouvoirs publics, la taxe est de 5 francs pour la désinfection en surface des locaux, quand leur capacité n'excède pas 50 mètres cubes. Dans le cas contraire, il est perçu 2 francs de supplément par 50 mètres cubes ou fraction.

La désinfection est gratuite pour les personnes inscrites sur les listes du Bureau de bienfaisance et les établissements charitables reconnus par les pouvoirs publics. Elle est gratuite également pour les loyers inférieurs à 250 francs, mais seulement sur demande adressée au maire et après enquête.

Le recouvrement des taxes est opéré par les soins du receveur municipal.

Nous avons relevé dans les archives du Bureau d'hygiène de Besançon les différents chiffres ci-après qui, se référant, les uns au nombre de désinfections (gratuites ou payantes) des locaux (surface), les autres au nombre de désinfections (gratuites ou payantes) des divers objets (profondeur), sont assez éloquents pour démontrer que l'usage de la désinfection est, en 1912, entré profondément dans les mœurs bisontines. Nous publions ces divers chiffres pour une période qui va de 1899 à 1912 :

Années	DÉSINFECTION DES LOCAUX		DÉSINFECTION PAR L'ÉTUVE A VAPEUR		Total
	Payantes	Gratuites	Payantes	Gratuites	
1899 . .	58	50	138	21	267
1900 . .	59	54	77	29	219
1901 . .	46	60	102	61	269
1902 . .	50	57	118	46	271
1903 . .	79	90	144	68	381
1904 . .	73	104	181	67	425
1905 . .	80	71	152	46	349
1906 . .	67	86	144	49	346
1907 . .	66	107	124	52	349
1908 . .	86	127	132	58	403
1909 . .	59	105	152	41	357
1910 . .	106	98	75	69	348
1911 . .	120	67	105	60	352

En 1912, le total des différentes catégories se monte, au 10 décembre, à 266. La répartition entre elles ne se trouve pas encore faite à cette époque.

4° *Surveillance des garnis.* — La surveillance des hôtels et logements loués en garni était déjà assurée par l'ancien Bureau d'hygiène de 1891, à l'instigation de son directeur. Il avait signalé dans un rapport adressé au maire de Besançon leur malpropreté et leur insalubrité. Le 17 mars de cette année, le maire avait pris un arrêté dont suivent les dispositions : « Le logeur devait faire une déclaration à la mairie, accompagnée de son acte de naissance — d'un certificat de résidence et de moralité délivré par le commissaire de police de sa circonscription ou le maire de sa commune, d'un extrait de son casier judiciaire délivré depuis un mois au plus — d'un état indiquant le nombre des chambres devant être louées en garni, avec leurs dimensions

exactes, ainsi que le nombre de lits contenus dans chacune d'elles. — Le logeur ne pouvait recevoir des locataires qu'à partir du jour où la mairie lui aurait délivré un récépissé de sa déclaration. Il était obligé de tenir un registre pour l'inscription des voyageurs. Les mesures de salubrité étaient relatives au nombre maximum de personnes à recevoir dans chaque pièce, à la hauteur des pièces, au sol, aux murs, aux cloisons et plafonds, à la ventilation. Il était interdit de louer les caves, les sous-sols, sans une autorisation spéciale. La surveillance du Bureau d'hygiène portait également sur les cheminées, les lieux d'aisances, les corridors, paliers, etc. Le logeur était obligé de recevoir, aussi souvent qu'elles se présenteraient, les personnes chargées de veiller à l'exécution de l'arrêté. Les logeurs devaient déclarer tout cas d'affection contagieuse au commissaire de police dans les 12 heures. Le Bureau d'hygiène devait prendre d'urgence les mesures nécessaires de désinfection, d'isolement, etc. Etaient chargés de l'exécution de l'arrêté : le médecin directeur du Bureau d'hygiène, le directeur adjoint, le commissaire central de police, les commissaires des divers arrondissements de la ville et leurs agents. Lors de la réorganisation du Bureau d'hygiène, suivant la loi de 1902, la situation n'a pas changé, et l'arrêté de 1891, pris en quelque sorte avant la lettre, est toujours en vigueur.

5° *Aménagement des immeubles nouveaux et assainissement des logements insalubres.* — Le permis de construire, imposé par l'article 11 de la loi nouvelle pour les immeubles dans les villes de plus de 20.000

habitants, ne rentrait pas dans les attributions du Bureau de 1890. Il y a donc innovation sur ce point. L'article 51 du règlement, modèle A, est applicable et appliqué à Besançon.

En ce qui concerne l'assainissement des logements insalubres, le maire de Besançon a pris les dispositions suivantes, qui reçoivent leur application depuis le 1er avril 1910[1] : une visite sanitaire est faite dans toute maison venant d'être l'objet d'un changement de propriétaire, dès qu'il est connu de la municipalité. Les acquéreurs sont priés, dans leur intérêt, de faire connaître au Bureau d'hygiène leur titre de propriétaire, dès la passation de l'acte. Ils éviteront ainsi que des réparations faites de leur propre initiative et avant visite de leur immeuble, soient déclarées insuffisantes ou non conformes aux règlements. Le Bureau d'hygiène se tiendra d'ailleurs à la disposition des personnes ayant acheté ou désireuses d'acheter une maison, pour visiter celle-ci et leur indiquer les modifications nécessaires. En cas de difficulté, la Commission sanitaire sera appelée a statuer. Les modifications indiquées au propriétaire seront uniquement celles qui, reconnues nécessaires pour mettre fin à un danger pour la santé des occupants ou des voisins, ne seront pas de nature à compromettre la solidité de l'immeuble.

A titre d'indication, le Bureau d'hygiène portera particulièrement son attention sur les points suivants :

Cubes d'air : Agrandissement, au besoin par fusion de deux ou plusieurs en une seule, des cham-

[1] *Bulletin officiel de la commune de Besançon*, 9 janvier 1910.

bres dont la capacité serait trop restreinte pour l'habitation. — Eclairage et aération. — Elargissement toutes les fois que faire se pourra, de baies insuffisantes d'aération et d'éclairage. — Humidité : exécution des travaux destinés à faire disparaître l'humidité péremptoirement établie d'un logement. — Cours et escaliers : mise en état de propreté et imperméabilisation par dallage, cimentage, etc. ; des cours et corridors, transformation des cages d'escaliers reconnues mal disposées, mal éclairées et dangereuses. — Eaux potables et eaux ménagères : installation dans les cours, et même, si possible, aux étages, de postes d'eau potable et de vidoirs pour départ des eaux ménagères avec canalisation à l'égout, s'il y a moyen. — Cabinets d'aisances : transformations destinées à empêcher les fosses d'aisances d'infiltrer et d'infecter les sous-sols et à rendre les latrines plus propres et plus faciles à tenir propres. — Respect du règlement sanitaire, en ce qui concerne l'obligation d'installer des cabinets, si possible aux étages, mais, en tout cas, proportionnels au chiffre des locataires. — Ordures ménagères : organisation d'un moyen convenable de recueillir les ordures ménagères et de les faire transporter tous les matins à la rue. (Notons, en passant, qu'en 1896, un arrêté municipal du 24 novembre, rendu sur la proposition du Bureau d'hygiène, avait déjà prescrit, bien avant 1902, l'obligation pour les propriétaires d'avoir un ou deux récipients suffisants pour contenir les ordures ménagères de tous les locataires, en bois jaune peint ou goudronné intérieurement ou, de préférence, en métal

galvanisé (maintenus en très bon état de propreté, tant intérieurement qu'extérieurement). Il était interdit d'y déposer les terres, graviers, débris de toute nature, provenant du jardinage, des résidus industriels, les cendres et scories des ateliers de construction, usines, manufactures. Il était également interdit aux chiffonniers de répandre sur la voie publique les ordures contenues dans ces récipients.) — Tenue de la maison : affichage par placards peints, en lieux apparents, des principaux articles de règlement d'hygiène et de voirie touchant aux mesures applicables à l'intérieur des immeubles. Le règlement municipal ajoute *in fine :* « Les dispositions qui précèdent ne feront pas obstacle à l'étude de toutes les réclamations dont l'administration municipale viendrait à être saisie, et dont l'instruction sera poursuivie conformément aux moyens en cours. »

Nous avons eu l'occasion de signaler que, le 25 novembre 1901, le Conseil municipal de Besançon avait émis le vœu en faveur du vote urgent et définitif du projet de loi sur la santé publique. Trois mois plus tard cette loi était votée. Elle allait prêter le sérieux appui de sanctions efficaces à l'exécution du programme mis à l'étude en 1901, dont les termes essentiels étaient : *a)* la détermination du périmètre exact du bassin d'alimentation de la source d'Arcier ; *b)* la « surveillance et la défense médicale » de cette zone d'alimentation.

6° *Surveillance des eaux et défense de la zone d'alimentation de la ville.* — Des expériences analogues

à celles déjà relatées établirent que les villages de la Vèze, de Gonsans, de Naisey envoyaient leurs eaux à cette source. Il est actuellement démontré que le périmètre d'alimentation s'étend sur une surface d'au moins 105 kilomètres[1], occupée par des villages où l'hygiène la plus élémentaire est négligée : « L'hygiène du paysan est sur le plateau d'alimentation ce qu'elle est à peu près dans toute la France, c'est-à-dire déplorable ; la propreté brille par son absence, « partout, dans les villages, les purins dévalent sur les routes et jusqu'alentour des réservoirs des eaux d'alimentation ; nulle part, ou presque nulle part, des fosses d'aisances ; on vidange au fumier, à la rue, aux ruisseaux, véritables égouts qui marchent[2]. Sur neuf communes, cinq au moins sont alimentées par des eaux, les unes médiocres, les autres dangereuses ; donc la fièvre typhoïde est fréquente ».

La source d'Arcier a un débit journalier de 20.000 à 25.000 mètres cubes et le remède le plus efficace eût consisté à chercher ailleurs une source plus pure. Toutes les recherches entreprises dans ce sens furent vaines. Au reste l'eût-on trouvée qu'elle eût à coup sûr présenté les mêmes inconvénients. La purification d'une telle masse entre la source et ses réservoirs de distribution eût entraîné la ville à des dépenses énormes pour des résultats toujours discutables. Il fallait conserver et utiliser la source d'Arcier et en éviter la pollution dans la mesure du possible. Ce fut

[1] *Revue pratique d'Hygiène publique*, janvier 1907, p. 2.

[2] Dr Baudin, *Comment une grande ville défend ses eaux de source*, janvier 1907, p. 3.

l'œuvre « de la surveillance et de la défense médicale de la zone d'alimentation ».

Une sérieuse épidémie éclata dans les villages de Nancray, Saône et Gennes, et dura de novembre 1903 à février 1904. Elle atteignit Besançon, et le Bureau d'hygiène dut organiser cette surveillance et cette défense médicale de la façon suivante : trois médecins exercent sur le territoire du bassin d'alimentation ; dès qu'un cas suspect est signalé, le médecin compétent adresse au Bureau d'hygiène le bulletin suivant dûment rempli [1].

Fièvre typhoïde

Commune
Hameau ou lieudit
Ferme isolée

1° Nom, sexe, âge du malade
2° Date du début de la maladie
3° Le cas est-il importé ?
4° De quelle eau était-il fait usage ?
5° Cette eau est-elle suspecte à un titre quelconque ?
6° Y a-t-il eu contagion de malade à malade ?
7° Etait-il fait usage de lait ou de petit-lait provenant de la fruitière-fromagerie ?
8° Le malade était-il employé dans une laiterie ou dans une fromagerie ?
9° Le domicile du malade est-il proche ou éloigné des ruisseaux, véhicules habituels de la contamination de la source ?
10° La famille du malade dispose-t-elle, en personnel et

[1] *Revue d'Hygiène*, janvier 1907, p. 14.

en matériel, des ressources nécessaires pour assurer l'isolement et la désinfection ?

Les municipalités intéressées sont averties par le Bureau d'hygiène des mesures à prendre : fermeture temporaire de telle ou telle fontaine, de tel ou tel puits, de tel ou tel lavoir, abreuvoir. Dans deux ou trois des villages les plus importants, il existe un dépôt de désinfectants mis gratuitement à la disposition des malades typhiques et utilisés sous la surveillance du médecin traitant ; le malade pourra, s'il y consent, être transporté à l'hôpital de Besançon. S'agit-il d'un indigent sans famille et sans aucune ressource ? Une infirmière payée par la ville est mise à sa disposition et lui prodigue les soins nécessaires, assure les moyens de désinfection et d'isolement prescrits par le médecin. Une « notice concernant l'isolement et la désinfection dans la fièvre typhoïde est remise à la famille du malade. L'exécution de toutes les prescriptions qu'elle renferme est contrôlée par un agent surveillant assermenté payé par la ville de Besançon. Le Bureau d'hygiène fit publier ce règlement dans les communes intéressées, rappelant à leurs habitants que « la souillure de toute citerne, puits, eau de source, ruisseau, etc., qu'elle soit le fait de l'imprudence ou de la malveillance, exposait le délinquant aux peines graves punies de ce chef par la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, dans ses articles 10 § 1 et 28. Etait interdit, sous ces mêmes peines, l'abandon de cadavres d'animaux, de débris de boucherie, fumiers, matières fécales, et, en général, de résidus animaux putrescibles

dans les failles, gouffres, excavations de toute nature autres que les fosses nécessaires au fonctionnement d'établissements classés.

Cette longue campagne, poursuivie par le Bureau d'hygiène de Besançon avec une inlassable énergie, porta ses fruits : la mortalité bisontine pour fièvre typhoïde, qui était de 1,24 par an et par 1000 habitants pendant la période 1871-1878, tombait à 0,76 de 1876 à 1886 ; à 0,43 de 1887 à 1894[1] ; à 0,25 pendant la période 1895 à 1902 ; en 1905 à 0,20, en 1906 à 0,10 par 1000 habitants. S'il est assurément, encore aujourd'hui, du domaine de l'utopie de prétendre à la disparition complète et définitive de la fièvre typhoïde à Besançon, il serait injuste de méconnaître l'importance de ces résultats qui « empêcheront les germes typhiques d'être véhiculés jusqu'aux pertes, aux entonnoirs, et, de là, aux eaux de la source[2] ».

Parallèlement à ces mesures, une propagande active était faite dans les campagnes en faveur de l'hygiène individuelle. « Il n'est malheureusement pas facile, écrivait encore en 1907 le docteur Baudin, d'obtenir de chacun et de tous l'observation des principes d'hygiène individuelle [3], celle-ci n'étant pas seulement une science, mais une vertu. Et il n'est malheureusement guère plus aisé d'obtenir — même après la loi sanitaire de 1902 — l'application des mesures les plus

[1] La mortalité par fièvre typhoïde des grandes villes de France, de 30.000 à 100.000 habitants, étant, durant cette période de 0,45 à 0,48 pour 100.

[2] Dr Baudin, *loc. cit.*

[3] *Ibid.*, janvier 1907, p. 12.

simples d'hygiène publique et de police sanitaire ; contre toute idée de progrès, tout essai de réforme, on voit se dresser, coalisés, l'ignorance, les vieux préjugés, la routine, l'apathie ; en même temps et inévitablement se pose « la terrible question d'argent ». N'importe, il n'y a pas à hésiter, la lutte doit être entreprise et poursuivie par tous les moyens possibles, petits et grands ! Il n'y a pas de petits gains en hygiène, et année, par année, en profitant des craintes et des bonnes volontés suscitées à chaque menace d'épidémie... *initium sapientiæ timor*... on arrive à additionner des améliorations successives dont le total finit par réaliser un gros progrès. »

Ajoutons, pour être complet, qu'un arrêté ministériel du 18 juillet 1901 a créé à Besançon un laboratoire d'analyses bactériologiques agricoles et médicales « œuvre à laquelle participent l'Université et la Faculté des Sciences par leur organisation financière et scientifique, l'Ecole de Médecine par son personnel ». Il se met à la disposition des municipalités, des conseils généraux des départements de la région, des établissements agricoles, des docteurs en médecine, des divers praticiens, pour opérer toutes les recherches qui pourraient leur être utiles [1]. En ce qui touche plus spécialement Besançon, un service régulier d'analyses d'eaux fonctionne activement et des avis affichés par les soins du Bureau d'hygiène avertissent la population des précautions à

[1] Ces renseignements nous ont été fournis par M. le Dr Maréchal, chef du laboratoire de bactériologie.

prendre contre la pollution des eaux d'Arcier. Le Conseil général du Doubs a accordé à cette institution une somme annuelle de 500 francs.

Les immeubles en location, et les immeubles occupés par leurs propriétaires sont sous la surveillance constante du Bureau d'hygiène. Bientôt est créé un office journalier de contrôle de la salubrité de l'habitation. Alors apparaît le casier sanitaire de l'immeuble prévu au titre II du Règlement du nouveau Bureau d'hygiène. Ce casier sanitaire est constitué par rue et par immeuble. Chaque immeuble fait l'objet de l'établissement d'un dossier qui assure de façon effective « la surveillance des fosses d'aisances, puisards, citernes et leur interdiction, suivant les cas, et permet de remédier aux causes d'insalubrité de toute nature. Chaque dossier comporte la désignation de la rue, de l'immeuble, de la section à laquelle il appartient[1], la date de sa construction, le nombre d'habitants qui l'occupent, la longueur de la façade sur la rue, la profondeur de l'immeuble, la surface des terrains occupés, le nombre

[1] Le territoire de la ville de Besançon est divisé en huit sections : quatre de ces sections (1, 2, 3, 4) sont comprises dans l'intérieur de la boucle du Doubs. Elles comprennent : les rues Rivotte, du Château, Charles-Bersot (1re section); Charles-Nodier, Sainte-Anne, du Cles, Ronchaux (2e section). Saint-Pierre, Saint-Amour, place Labourey (3e section); Poitune, Pasteur, Mégevand, du Lycée, de l'Arsenal (4e section); deux autres sections (5, 6) constituent les faubourgs ville situés dans l'enceinte bastionnée sur la rive droite du Doubs, quai de Strasbourg, rues Battant et Champrond (5e section), d'Arènes, Charmont, de Chartres, de Vignier, Richebourg (6e section). Les deux autres enfin (7, 8) représentent les faubourgs banlieue, au nord et au sud de la ville proprement dite, Brégille, Chaprais, Saint-Claude (7e section), Champforgeron, la Butte, Saint-Ferjeux, Velotte, etc. (8e section).

de bâtiments. Chaque bâtiment est ensuite étudié par étage et au point de vue du nombre des logements, du nombre de personnes qui l'habitent. Existe-t-il des water-closets dans l'appartement ou l'escalier ? un évier ? Pour le rez-de-chaussée, est-il-établi sur cour ou sous-sol ? Chaque bâtiment est-il ou non pourvu d'eau ? Combien l'immeuble comporte-t-il de caves ? Chaque cour est étudiée au point de vue de sa surface, de la nature du sol. Existe-t-il une borne-fontaine ? Des water-closets (avec eau, sans eau, avec siège en bois, siège turc), des fosses d'aisances (voûtées, plombées, avec tampon, extraction et tuyaux d'évents), des urinoirs (ouverts ou fermés, avec ou sans eau), des déversoirs à eaux ménagères, un creux à fumier, des écuries, des puisards, des puits perdus ? Quelle est la nature de l'industrie ou du commerce ?

Tous les décès par maladie épidémique sont notés avec leur date ; une colonne est réservée aux autres décès, facilitant ainsi le travail de statistique démographique. Sont réservées aussi des colonnes pour les cas de maladies épidémiques, n'ayant pas entraîné le décès du malade ; sont notées les désinfections opérées, de même que les plaintes adressées au Bureau d'hygiène sur l'immeuble. Un plan de l'immeuble est annexé.

Nous avons recherché dans les registres du Bureau d'hygiène de Besançon le nombre de plaintes qu'il avait reçues depuis 1902, et susceptibles d'entraîner des poursuites à l'encontre des individus contrevenant aux dispositions de la loi nouvelle. Disons de suite que toutes les réclamations se sont terminées au mieux des intérêts de toutes les parties en cause, sans aucune

intervention de l'autorité judiciaire. Ici encore nous devons faire cette constatation que les conseils éclairés et les avis salutaires du Bureau d'hygiène aux délinquants ont pu aisément les convaincre et les amener ainsi à une meilleure compréhension des plus élémentaires principes de l'hygiène publique :

1902 : 41	plaintes	1908 : 40	plaintes
1903 : 56	—	1909 : 89	—
1904 : 47	—	1910 : 108	—
1905 : 40	—	1911 : 62	—
1906 : 49	—	1912 : 43	—
1907 : 39	—		

Toutes ont abouti à un règlement amiable.

7° *Hygiène scolaire.* — Le règlement d'hygiène scolaire de 1891 a été modifié le 14 janvier 1903. Il n'envisageait que les mesures destinées à préserver l'écolier de la maladie et à circonscrire les foyers épidémiques qui pourraient éclater dans les salles de classe. Le règlement nouveau institue l'inspection médicale des écoles. Le docteur Baudin, rapporteur du projet, définit ainsi son utilité : « L'enfant qui croît et grandit, a, plus que tout autre être, besoin d'un air pur ; son manque de résistance le rend particulièrement susceptible à toutes les causes de viciation de l'air : produits gazeux, délétères, poussières, gaz infectieux... particulièrement susceptible aussi à tout agent ambiant nocif : humidité, froid humide, variations brusques de température. Enfin, de par son âge même, l'enfant présente une prédisposition spéciale à la plu-

part des maladies épidémiques contagieuses. Or, la sédentarité, l'immobilité, le travail soutenu, la vie en commun, tout se réunit à l'école pour créer aux écoliers un milieu qui deviendrait vite et fatalement menaçant pour leur santé, si l'hygiène n'y intervenait d'une façon constante, avec ses vertus préservatrices [1]. »
C'est, à côté de la surveillance de l'écolier malade, l'observation attentive de l'enfant qui se développe, de l'effet que peut avoir sur son organisme son passage à l'école, de l'hygiène scolaire à laquelle collaborent médecins et instituteurs. L'hygiène scolaire fait partie des attributions facultatives du Bureau d'hygiène reconstitué. Deux ans avant le décret du 3 juillet 1905, qui la place sous cette catégorie, le Bureau d'hygiène institue la surveillance de l'inspection médicale des écoles. Cinq médecins inspecteurs, docteurs en médecine, nommés par le maire de la ville, et approuvés par le préfet, sont chargés, par circonscription, de l'inspection sanitaire des écoles primaires supérieures, primaires, mixtes et maternelles. Le médecin directeur du Bureau d'hygiène a le titre et les prérogatives de médecin inspecteur général des écoles. Il contrôle le service des médecins inspecteurs, reçoit leurs rapports, demandes et avis, et prend avec eux les mesures urgentes que comporte la situation, en cas d'épidémie commençante dans une école, sauf à en référer aussitôt au maire de la ville et à l'autorité académique. Les visites des médecins inpecteurs ont lieu au moins

[1] Règlement de la ville de Besançon, rapporté dans Martin et Bluzet, *Commentaire administratif et technique de la loi de 1902*. Paris, Masson, 1903, p. 240 et 241.

deux fois par mois, sauf en cas d'épidémie, où ces visites se multiplient suivant les besoins. L'attention des inspecteurs porte sur les conditions sanitaires de l'école (construction, éclairage, ventilation, mobilier), puis sur les conditions générales d'hygiène, de propreté et de santé des écoliers. MM. les directeurs et directrices qui accompagnent ces inspecteurs au cours de leur visite font part de leurs desiderata en ce qui touche une amélioration possible de l'école. Ils leur présentent les enfants malades et suspects. Tout enfant soupçonné d'être atteint d'affection épidémique contagieuse ou transmissible est aussitôt envoyé, porteur d'un bulletin, à la consultation d'un médecin inspecteur, qui prononce, le cas échéant, son éviction immédiate. Toute maladie qui se déclare chez un enfant fait l'objet d'une communication immédiate au Bureau d'hygiène. Le bulletin mentionne si l'enfant malade a des frères et sœurs cohabitant avec lui et fréquentant la même école ou d'autres écoles de la ville. Les médecins inspecteurs adressent, deux fois par an, dans la deuxième quinzaine d'octobre et la deuxième quinzaine de mai, au médecin directeur du Bureau d'hygiène, un rapport d'ensemble contenant leurs observations et leurs demandes concernant les divers points de l'hygiène des écoles et des écoliers soumis à leur inspection.

A titre d'indication, voici comment est libellé le bulletin remis à l'enfant malade :

Ville de Besançon.

Hygiène scolaire — École de

Information des cas d'affections contagieuses :

L'élève , âgé de ans, domicilié à , est atteint de depuis le

A-t-il des frères et sœurs cohabitant avec lui et fréquentant d'autres écoles de la ville ? Lesquelles ?

Puis, quand l'enfant est guéri, le médecin directeur du Bureau d'hygiène lui remet un bulletin de réintégration par lequel il certifie que l'enfant peut être réadmis sans inconvénient à l'école.

Telles sont les dispositions prises par le nouveau Bureau d'hygiène, pour assurer à l'enfant tout le confort désirable pendant son passage à l'école.

IV. *Le budget du service. — Subventions et taxes*

Comment est établi le budget de ce nouveau Bureau ? Nous avons vu qu'au début, c'est-à-dire en 1890, le médecin directeur ne recevait aucune allocation, et qu'en 1900, en raison des nombreux services qu'il avait rendus, il recevait une indemnité de 1.000 francs. Lors de la réorganisation du Bureau, suivant l'article 19 de la loi du 15 février 1902, le traitement du directeur est augmenté de 500 francs. La création d'une voiture urbaine d'ambulance, l'organisation définitive d'un service d'hygiène, indépendant des Bureaux de la voirie, amènent une augmentation des dépenses de 4.350 francs. Signalons que le budget nouveau comporte les mêmes articles que son aîné. Il s'établit de la façon suivante :

Traitement du médecin directeur.	1.500 francs.
En plus comme médecin du dispensaire et inspecteur des écoles.	2.500 —
Soit	4.000 francs.

Traitement du secrétaire inspecteur, agent d'exécution	2.400 francs.

Les frais du service de vaccination incombent au département.

Service de la désinfection : 1.500 francs, en augmentation de 500 francs sur le projet de 1890, mais somme minime à prévoir pour le service réorganisé en vue de faire face aux exigences de la loi de 1902.

Défense médicale et désinfection sur le plateau d'alimentation des eaux de la ville : 1.000 francs (même chiffre qu'en 1890).

Frais de laboratoire de bactériologie : 500 francs (dépense nouvelle).

Frais de laboratoire d'analyses chimiques : 250 francs (dépense nouvelle).

Frais d'entretiens de locaux, d'imprimés, de fournitures de bureau, de bibliothèque : 200 francs. Ces fournitures ne sont plus comprises dans les frais généraux de la mairie.

Frais d'expéditionnaire à service intermittent, dans les moments de presse : 100 francs (dépense nouvelle).

Frais de transport, par voiture spéciale d'ambulance urbaine, avec désinfection, des malades contagieux : 200 francs (dépense nouvelle).

Au total : 10.200 francs.

Soit pour le budget nouveau, une augmentation totale de : 10.200 — 5.860 = 4.350 francs.

Comment faire face à ces dépenses nouvelles? Au moyen des recettes fournies par le transport des malades. Ce prix est, dans l'agglomération: service de jour (aller et retour), fixé à 7 francs ; dans le rayon de l'agglomération : service de nuit (aller et retour), il s'élève à 10 francs ; hors de l'agglomération, 1 fr. 50 par kilomètre parcouru à l'aller, à compter de la place du Quatre-Septembre (face à l'hôtel de Ville), et sans que le prix soit inférieur à 7 ou 10 francs. Seul le transport des indigents aura lieu gratuitement, au vu d'un certificat médical affirmant la nécessité de ce mode de transport. D'autre part les taxes suivantes sont établies :

1° Sur les certificats d'examen médical (examen passé jusqu'alors gratuitement au Bureau d'hygiène) pour tous les candidats à un emploi quelconque de la ville : préposés d'octroi, cantonniers, voyers, agents de police, employés aux bureaux, etc., la visite avec certificat étant taxée 2 francs ;

2° Sur les certificats (établis également à titre gratuit jusqu'ici) pour tous employés de la ville sollicitant un congé d'une durée sérieuse, un changement de service, une mise à la retraite (visite avec certificat): 2 francs ;

3° Sur l'application, par les médecins de l'état civil, à la demande des familles, du procédé d'Icard (constatation de la mort réelle par injection de fluorescéine), l'opération étant taxée à 5 francs.

Puis la somme à trouver sera parfaite par le rétablissement de recettes anciennement perçues par la

ville, jusqu'en 1903, sur et par le service des mœurs. Les maisons publiques[1] acquittent à dater du 1er janvier 1908 une taxe de 15 francs (celles dites de la première catégorie, au nombre de 5) et une taxe de 10 francs (celles dites de la deuxième catégorie, au nombre de 3). Les filles soumises sujettes à la visite sanitaire gratuite qui ne veulent pas être visitées aux jours et heures imposés par les règlements, ont à acquitter une taxe de 2 francs pour chaque visite particulière quand elles en font la demande.

Depuis le 16 décembre 1907, aucun changement n'est survenu dans le fonctionnement du Bureau d'hygiène de Besançon. Le regretté Dr Baudin[2] est remplacé à la tête de cet important service par M. le Dr Bernard, actuellement encore en fonction.

[1] Les taxes perçues sur les maisons de tolérance et les filles qui se livrent à la prostitution ont donné lieu à de nombreuses récriminations : « Les taxes de cette nature sont illégales, ne sont autorisées par aucune disposition législative et l'autorité supérieure ne saurait en légitimer la perception. Toutefois cette perception pourrait être maintenue en vertu d'une délibération municipale approuvée par le préfet, dans deux cas :

« 1° Quand, au lieu d'être faites au dispensaires, les visites sanitaires s'effectuent à domicile sur la demande des tenanciers des maisons de tolérance ou des filles ;

« 2° Quand, sur la demande des intéressés, ces visites ont lieu au dispensaire à un jour ou à une heure autres que ceux fixés pour la visite générale (Circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets. »

A Besançon, cette perception est légale, ayant été précédée du vote du Conseil municipal approuvé par le Préfet, en 1907.

[2] Décédé à Besançon le 17 mars 1909.

CONCLUSIONS

Le décret du 3 juillet 1905 détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement des Bureaux municipaux d'hygiène et la circulaire ministérielle du 23 mars 1906 en explique l'utilité : « Cette institution s'appliquera à 9.500.000 habitants, soit plus du quart de la population de la France ; les Bureaux d'hygiène sont appelés à devenir, par leur spécialisation, leur compétence et leur autorité, des centres précieux de rayonnement pour l'application des mesures sanitaires sur tout le territoire. » Elle ne voit plus en eux qu'un « agent d'exécution chargé plus particulièrement d'assurer la bonne exécution de la loi sur la santé publique dans les villes ou communes où ils ont été rendus obligatoires ». Le Bureau d'hygiène de Besançon, dû à l'active collaboration, à l'étroite communion d'esprit de deux hommes animés d'un égal souci de l'intérêt public, n'a-t-il pas été plus que cet agent d'exécution ? Dès le premier jour de son existence, avant même qu'il soit officiellement fondé, il crée un service de désinfection, détermine par une série de belles recherches l'origine exacte des épidémies de fièvre typhoïde qui déciment Besançon ; cette découverte porte aussitôt

ses fruits et la surveillance médicale du plateau d'alimentation est organisée ; désormais, lorsque le fléau, déjouant toutes les précautions, apparaîtra, une enquête rapide en déterminera la genèse, permettra d'en circonscrire les ravages. C'est la pratique de l'isolement et de la désinfection vulgarisée, mise à la portée de tous. En même temps, le Bureau d'hygiène tend à préserver l'écolier des affections contagieuses, organise avec l'instituteur une ébauche d'hygiène scolaire, qui, plus tard, deviendra l'inspection médicale des écoles, définitivement organisée. En outre, tâche particulièrement délicate, mais dont sa persévérance aplanira tous les jours la difficulté, il poursuivra l'assainissement des immeubles, sans froisser les susceptibilités des propriétaires, en même temps qu'il suivra au jour le jour, maison par maison, étage par étage, chambre par chambre, la vie de chaque habitant ; c'est le casier sanitaire des immeubles et la statistique démographique.

Quelle a été la répercussion de cette œuvre considérable ? « Il est hors de doute, écrivait le docteur Baudin en 1903, que le Bureau d'hygiène peut revendiquer quelque part dans l'abaissement rapide et durable de notre mortalité bisontine ; de 26 pour 1.000 en moyenne en 1864, elle tombe au chiffre de 22,1 en 1888. Cet écart de 26 à 22 pour 1.000 peut sembler peu de chose au premier abord ; en réalité, il correspond pour une ville de 56,000 habitants (en chiffres ronds) à une économie annuelle de 224 décès, soit, en 15 ans, 3.360 décès[1]. »

[1] Dr Baudin, *Besançon en 1903. L'année sanitaire et démogra-*

Justement fiers de leur œuvre, les fondateurs du Bureau d'hygiène ont pu écrire : « quelle avait épuisé toutes les médailles, récompenses, diplômes, lettres de félicitations. » « Les Bureaux d'hygiène seront des centres de rayonnement pour l'application des mesures sanitaires. » Oui certes, mais encore importe-t-il que leur œuvre soit connue ; nous avons tenté dans ce travail de retracer l'œuvre du Bureau d'hygiène de Besançon, et à un moment où, de toutes parts, des voix très autorisées s'élèvent pour proclamer que « l'organisation de l'hygiène en France n'est qu'une façade derrière laquelle il n'y a rien[1] », que, « de quelque côté que nous jetions les yeux, nous voyons qu'il n'existe point une organisation de l'hygiène publique en France[2] » ; il nous a paru intéressant de montrer par un exemple que cette loi de 1902, tant critiquée dès sa promulgation « tellement défectueuse qu'on peut prévoir aisément qu'elle n'aura sur l'amélioration de la situation sanitaire de la France qu'une

phique, 1903, Besançon, Dodivers, 1904. « La mortalité générale ou fréquence relative des décès exprime combien, par 1 000 habitants d'une commune, d'un district, d'un département, d'une province, d'un état, d'un milieu démographique quelconque, il y a eu dans l'année de décès enregistrés. Par exemple, à Besançon, en 1903, nous avons enregistré 1.117 décès pour 55.226 habitants. Notre mortalité générale, pour cette année, est donc $\frac{1.117 \times 1.000}{55.226} = 20,2$ pour 1.000. 20,2 décès par 1.000 habitants ou en chiffres ronds 20 décès pour 1.000 habitants. » La mortalité s'est encore abaissée pendant les années suivantes, elle oscille actuellement entre 20,5 et 21,5.

[1] Würtz et Mosny *(Rapport de la Commission permanente des épidémies*, 1910-1911).

[2] Professeur Gaucher, *ibid.*, 1912.

influence presque nulle[1] » a fait œuvre utile en rendant les Bureaux d'hygiène obligatoires.

Il est à peine besoin de souligner en passant le rôle considérable que les Bureaux d'hygiène ont à jouer pour la défense sanitaire. Ce nouveau service sera chargé de veiller à l'application quotidienne des dispositions imposées par la loi et de prendre celles que dictera, suivant les circonstances, le souci de la santé de tous. Si la lettre du texte lui donne des attributions obligatoires, leur esprit remet à sa spécialité et à sa compétence tout ce qui touche de près ou de loin à l'hygiène publique[2]. Nous avons vu que le Bureau d'hygiène de Besançon avait été compris dès avant 1902 par la municipalité de cette ville et, secondé par elle, avait pu apporter à cette ville le confort et le bien-être. L'appréhension de M. Clémenceau manifestée dans son discours du 27 avril 1907 ne devait pas être en l'espèce justifiée. Point n'avait été nécessaire pour Besançon « d'engager et de poursuivre une lutte de chaque jour pour vaincre l'indifférence de la municipalité[3] ».

Les résultats acquis dans cette ville peuvent servir d'exemple aux autres municipalités qui seraient encore actuellement trop hésitantes quand il s'agit pour elles d'adopter certaines mesures d'hygiène, et le bien-être général ne peut, semble-t-il, résulter que de la sage compréhension des principes les plus élémentaires de

[1] Dr Mesny, *la Protection de la santé publique*, p. 45.

[2] Imbart de la Tour, *Annales des Sciences politiques*, 1908, p. 321 et suiv.

[3] *Ibid.*, p. 342.

salubrité. En la matière, il est indispensable que l'effort individuel s'ajoute à l'effort de la collectivité. « La bonne volonté privée n'est pas moins nécessaire que la bonne volonté publique. Elle fait partie de ce concours quasi unanime qu'on ne saurait trop réclamer pour cette entreprise de salut commun. En matière d'hygiène, on peut dire à la masse : aide-toi et le pouvoir t'aidera. En un mot, une éducation est à faire qui, tout en laissant aux mains de l'administration mieux armée à tous égards, les principaux moyens de protéger et de défendre la santé nationale, créerait chez les administrés comme le besoin et comme l'exigence de s'en servir[1]. »

[1] *Op. cit.*, p. 344.

Vu :
LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,
JOSEPH DELPECH.

Vu :
LE DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON,
F. DESSERTEAUX

Vu et permis d'imprimer :
LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE,
E. BOIRAC

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE. 5

CHAPITRE PREMIER. — Histoire abrégée de la législation sanitaire des immeubles en France. . 9

I. La loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres 11

II. La loi municipale du 5 avril 1884. 18

III. La loi sur la santé publique du 15 février 1902. . 23

IV. Les institutions gardiennes de la loi et de la santé publique 42

CHAPITRE II. — Le Bureau d'hygiène de Besançon . . 45

§ 1er. La création du Bureau 46

§ 2. Le domaine d'action du Bureau. Considérations générales topographiques et démographiques sur la ville. 46

I. Géographie physique. 46

II. La défense de la salubrité municipale . . . 50

CHAPITRE III. — Les services du Bureau d'hygiène bisontin 56

§ 1er. L'œuvre poursuivie de 1890 à 1902. 56

I. Assainissement des logements et immeubles insalubres. 56

II. Constatation et amélioration de l'état sanitaire de la Ville 61

III. Institution d'un service municipal de désinfection 64

IV. Alimentation de la ville en eau potable. Lutte contre les maladies infectieuses et ty-

phiques. 68
V. Hygiène scolaire. Prévention des épidémies et de la tuberculose. 81
VI. Le budget du Bureau d'hygiène de 1890. . 85
§ 2. L'organisation et l'extension des tâches du Bureau en suite de la loi de 1902 86
I. Dualité des attributions 86
II. Composition, caractère et procédures du nouveau Bureau d'hygiène. 88
III. Les règlements sanitaires 92
1° Prophylaxie des maladies transmissibles et isolement. 93
2° Service de vaccination 95
3° Postes de désinfection 98
4° Surveillance des garnis. 108
5° Aménagement des immeubles nouveaux et assainissement des logements insalubres 109
6° Surveillance des eaux et défense de la zone d'alimentation de la ville . . . 112
7° Hygiène scolaire. 120
IV. Le budget du service. Subventions et taxes 123

CONCLUSIONS 127

Lyon. — Imprimerie A. Rey, 4, rue Gentil. — 64738